



جهاز الدولة وإدارة الحكم في مصر المعاصرة

طارق البتشري

جهاز الدولة
 وإدارة الحكم
 في
 مصر المعاصرة

بقلم
 طارق البشري



العنوان:
**جهاز الدولة وإدارة الحكم
في مصر المعاصرة**

تأليف:
طارق البشري

إشراف عام:
داليا محمد إبراهيم

جميع الحقوق محفوظة © لدار نهضة مصر للنشر

يحظر طبع أو نشر أو تصوير أو تخزين
أي جزء من هذا الكتاب بأية وسيلة إلكترونية أو ميكانيكية
أو بالتصوير أو خلاف ذلك إلا بإذن كتابي صريح من الناشر.

الترقيم الدولي: 978-977-14-4906-5
رقم الإيداع: 9932 / 2014
الطبعة الأولى: يناير 2015

تليفون: 33466434 - 02 33472864
فاكس: 02 33462576

خدمة العملاء: 16766

Website: www.nahdetmisr.com
E-mail: publishing@nahdetmisr.com



أسسها أحمد محمد إبراهيم سنة 1938

21 شارع أحمد عرابي -
المهندسين - الجيزة

جهاز الدولة
 وإدارة الحكم
 في
 مصر المعاصرة

المحتويات

7	مقدمة
21	الفصل الأول: مفهوم التنظيم الديمقراطي
43	الفصل الثاني: النشأة الحديثة لأجهزة الدولة حتى ثورة 1952.....
77	الفصل الثالث: تنظيم جهاز الدولة في الحقبة الناصرية
109	الفصل الرابع: أسلوب الانفراد بالسلطة في عهدي السادات ومبارك
143	الفصل الخامس: حصاد الاستبداد الديمقراطي لنظام 1971
187	الفصل السادس: دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد
209	الفصل السابع: نظام الوقف والدولة في مصر والسودان

مقدمة

(1)

هذه المجموعة من الدراسات كتبت كل منها مستقلة عن الأخريات، وكتبت في أوقات متباعدة، وأذيع كل منها كبحث في ندوة أو محاضرة، ولعل هذا يفسر ما يلاحظه القارئ من تداخل في بعض عناصرها؛ لأن ذلك كانت تقتضيه كل دراسة لاستيفاء العناصر الخاصة بموضوعها.

وقد جمعتها معاً لما يشملها من موضوع عام وهو بناء المؤسسات العامة من جهة التوظيف السياسي لها وفي السياق التاريخي العام لمصر المعاصرة. وقد اتفق لي في حياتي البحثية أن اجتمعت لديّ وجوه بحث ودراسة في عدد من المجالات العلمية، فأنا أولاً مهتني هي العمل القانوني وبخاصة القانون العام؛ وهو الفرع المتعلق ببناء تكوينات الدولة والإدارة العامة والأجهزة المختلفة للأعمال الجماعية المتباينة، وكان ثانياً اهتمامي بالتاريخ وكانت دراستي التفصيلية لتاريخ مصر في العصر الحديث قد بلغت معي من فرط اهتمامي بها درجة الاحتراف المهني. ثم هناك ثالثاً الاهتمام الثقافي العام بالسياسة وأوضاعها بوصفي مواطناً تهمة الجماعة التي ينتمي إليها ويحيي آمالها وأوجاعها ومحنها، ويحرص بناء على ذلك

أن ينمّي ثقافته السياسية في إطار ما يضطرم في العالم عامة وفي جماعته الوطنية خاصة من أفكار وتيارات.

ولأنني أعمل في الهيئة القضائية وممنوع عليّ الاشتغال بالسياسة الحركية فقد ركزت طاقتي في النشاط العام في مجال البحث والدراسة في الشؤون السياسية، ولأنني قاضي مهتم في عمله المهني لا بالنظريات المجردة ولكن بالأفكار في تطبيقها وفي مآلها العملي في الواقع الحيّاتي المعيش - فقد اتجهت في دراستي عن الفكر السياسي إلى مجال المآلات التطبيقية وما يؤول إليه ونظرت إلى النظم النظرية في إطار هذه المآلات التطبيقية.

ونحن بين أجيال المصريين، ما أكثر المحن التي عايشناها، وما آلم ما مرّ بنا من أوجاع على مدى أعمارنا السياسية، هي أوجاع لا يناسب ضخامتها، إلا حجم الآمال التي عايشناها واقتنعنا أننا نستحق تحقيقها كشعب ذي حضارة وتاريخ وجدارة بأن يحتل مكانة تليق به، ولأننا شعب يصر على النهوض، كان السؤال الذي يترأى دائماً بعد كل محنة نمر بها هو: ما هو المشكل وما مصدر تلك الأوجاع وكيف نعالجها؟

وبموجب التقاء وجوه الأنشطة الفكرية السابقة معي، كان اهتمامي يقودني دائماً للأسباب المتعلقة بالتنظيم العام والجماعي وأساليبه، وما كان يعتريه من عوار يفضي إلى الانتكاس أو عدم بلوغ المأمول، والتنظيم يتعلق ببناء الدولة وبالنظم السياسية. وهذا ما تدور حوله دراسات هذا الكتاب، وهي تنظر فيما تنظر إلى علاقة جهاز الدولة المصرية بالرأي العام وقواه السياسية والاجتماعية، وهي علاقة كانت محرّجة ومتوترة دائماً ولا تزال.

(2)

فمصر على توالي العصور وتتابعها تحتاج دائماً إلى جهاز الدولة، لا ليحفظها فقط من عدوان الخارج عليها، وما أكثر الطامعين فيها على توالي الأزمنة! كما أنه لازم لها أيضاً ليس فقط بسبب أن يقوم على حفظ التوازن بين جماعاتها وتكويناتها الاجتماعية كالطوائف أو القبائل؛ لأن مصر لم تعانِ من التحديات الطائفية والقبلية التي وجدت عند غيرها من الشعوب والجماعات الوطنية. ولكن جهاز الدولة لازم لها أيضاً وعلى نحو هام لإدارة الشؤون المعيشية لشعبها بوصفه جماعة وطنية عامة. مصر ليس فيها انقسامات طائفية ولا إقليمية ولا قبلية مما يمكن أن يشكل صراعات جماعية بها، ومما يمكن أن يولد احتياج كل من هذه الجماعات الفرعية لأن تدير الشؤون المعيشية لناسها كما نرى ذلك في البلدان التي تعرف هذه التكوينات القوية، والتي تنعكس في خدمات التعليم والصحة والشؤون الحياتية الأخرى لكل منها. ولأن مصر لم تعرف ذلك فقد ألقى على جهاز إدارة دولتها كل هذه الأعمال لعموم الشعب المصري، فلم يتكون بوصفه جهاز إدارة للشأن السياسي وحده أم للجماعة الوطنية التي نشأت الدولة على أساسها، ولكنه تكوّن بوصفه جهاز إدارة لكل الشؤون المعيشية للشعب المصري كله. وهو جهاز بهذا التكوين ينعكس في داخله كل مكونات الأقاليم المصرية وقاطنيها بغير فروق جوهرية بين من يعملون به من كافة الأنحاء. إن ذلك يقلل جهاز الدولة من مواجهة الصراعات الطائفية أو القبلية، ولكنه يلقي عليه عبء هذه الإدارة اليومية للشؤون المعيشية للمصريين كافة، دون أن يخفف عنه هذا العبء جماعات فرعية تقوم بشئونها الذاتية لأقسام من الجماعة الوطنية.

وفي ذات الوقت، فإن جهاز الدولة، تبدو علاقته بالرأي العام المصري وبالقوى والجماعات الشعبية المتعددة علاقة يشوبها التوتر والتحرج في الغالب من الأوقات والأمور، وإن أسلوب تشكيل هذا الجهاز ونظم علاقاته بالرأي

العام وأسلوب عمله ونشاطه؛ أي نظم جريان المعلومات في داخله ونظم اتخاذ القرارات وطرائق تنفيذها، كل ذلك يجري بواسطة نخب ثقافية ومهنية على عزلة عن جماهير الناس خارجها، وهي في الغالب الأعم ليس لديها الاستعداد والتأهيل، وليس في تشكيلات الجهاز النظامية ما يمكن العاملين فيه من تبادل النظر والمشورة مع أي من التكوينات الشعبية التي يتعاملون معها. وليس ثمة وجه اعتياد للقائمين على هذا الجهاز للنظر بنديّة وتكافؤ مع من هم خارجون عنه، ولا توجد أساليب نظامية للتبادل الصحي للمعلومات والمواقف.

إن واحدية التنظيم وشموله وعدم قيام تشكيلات أهلية خارجه توازنه أو توازيه ولو بغير تحد، إن ذلك قد أورثه النزوع إلى الاستبداد والتحكم، هو جهاز يتكون من عينة تلقائية من الشعب المصري في عمومته، بغير جنوح طائفي أو قبلي أو إقليمي. وهذا من حسناته ومما يجعله على المدى الطويل غير بعيد عن تحقيق الصالح الوطني العام، إلا أن تتولى قيادته والسيطرة عليه جماعة تنظيمية ذات ارتباطات أو توجهات لا ترعى الصالح الوطني العام انحيازاً لقوة خارجية أو لفئة طبقية اجتماعية تتعارض مصالحها مع الصالح الوطني العام، كما حدث في عهد حسني مبارك، وسوابق ذلك العهد متكررة في التاريخ المصري المعاصر. وجهاز إدارة الدولة ينصاع لهذه القيادات بحكم الولاء التنظيمي، ولكنه مع كل الثورات الشعبية التي عرفتتها مصر في تاريخها المعاصر، فإنه عند درجة معينة من ارتفاع السخط والاحتجاج الحركي والتصميم، ما يلبث أن يستجيب لهذا الحراك الشعبي. ولكن يحدث ذلك بعد أن يكون قد تحقق ما لا يحصى من خسائر وطنية واجتماعية على مدى مراحل أو مراحل كاملة.

والمشكل الأساسي في ذلك هو بناؤه شبه المنغلق من الناحية التنظيمية الذي لا يجعله في نشاطه المعتاد يتفاعل مع التشكيلات الشعبية والاجتماعية من خارجه.

(3)

كما أن التشكيل التنظيمي ينطبع بما رُسم له من أهداف وبما يراد تحقيقه بهذا التشكيل من نوع غايات وأهداف، وبما يحمل رجاله من فكر ومن اعتياد على سلوكيات العمل ونمط العلاقات. فإنه أيضًا كشأن أي ظاهرة اجتماعية يؤثر في غيره ويتأثر بغيره ومن يتعاملون معه ويتبادلون العلاقات. والتنظيم ينبنى على نمط علاقات معين، نمط يراه مصمموه متناسبًا مع الأهداف المرجوة منه، ويختار رجاله بما يتناسب مع تحقيق هذه الأهداف، وهو يخضع في نظام عمله لعلاقة تبادلية بين قياداته الدافعة له وبين الوسط الإنساني الذي يتعامل معه، ولعل هذه المجموعة من الدراسات فيها ما يشير إلى تاريخ هذا الأمر بالنسبة لتنظيم جهاز إدارة الدولة في مصر على مدى الحقب التاريخية لمصر المعاصرة منذ النشأة الحالية لهذا الجهاز في الربع الأول من القرن التاسع عشر.

في هذا الصدد تلح عليّ مسألة يمكن أن أشير إليها في هذه المقدمة، وهي تتعلق بما يمكن أن نسميه «المسألة الثقافية» وصلتها بجهاز إدارة الدولة المصرية من خلال الصراع الذي يدور حول ما يسمى «بالهوية» وقد كشفت ثورة 25 يناير 2011 عن أبعاد بدت لي غير متوقعة بهذا القدر من العنف والحدة والاستقطاب.

إن الثورات التي عرفتها مصر في تاريخها المعاصر كانت أهداف كل منها لا تنحصر في مطلب الديمقراطية ونظام الحكم، إنما كان يتصل بهذا الهدف ويتشارك معه مطلب الحكم المستقل لمصر عن الإرادة الأجنبية أو مطلب العدالة الاجتماعية. ولكن الذي بدا في ثورة 25 يناير أن مطلبها الأساسي المعلن، والذي انبثقت منه الحركة الشعبية، هو فقط تغيير نظام الحكم المستبد إلى نظام ديمقراطي، وكان هذا الأمر يتعلق بإعادة بناء أجهزة الحكم على نحو ينبنى على التعددية في اتخاذ القرار وتشكيل أجهزة الدولة وبناء المؤسسات الاجتماعية

والسياسية. ولكن بدلاً من أن يدور الحوار أو الصراع السياسي حول هذا الأمر وكيفياته، طغى عليه صراع آخر حول المسألة الثقافية وما يسمى «بالهوية»، وغطى هذا الصراع في تصاعده واحتدامه على مسائل البناء الديمقراطي للدولة ومؤسسات المجتمع ونظم الانتخابات وغير ذلك، وما لبثت أجهزة الدولة أن انحازت في هذا الصراع، أو استفادت منه لتستبقي هيمنتها و سطوتها وتسترد ما تهدد من طابعها الاستبدادي. فثمة مشكل تنظيمي يتعلق ببناء أجهزة إدارة الدولة وثمة هوة ثقافية سنشير إليها، وتفاعل هذين الأخيرين ولّد المشاكل التي تحياها مصر الآن.

(4)

وإيضاحاً لهذه «المسألة الثقافية» يمكن القول إن ثمة هوة تفصل بين ثقافتين في المجتمع، أولاهما الثقافة العامة الموروثة والسائدة بين جماهير الشعب المصري في ريفه وحضره الشعبي وفي المستويات الاجتماعية غير الميسورة، وثانيتها الثقافة الوافدة التي تنتشر بين النخب الاجتماعية المتميزة اقتصادياً وتعليمياً، ولأن هذه النخب تنتشر في مجالات السيطرة والنفوذ في شئون الاقتصاد والسياسة والمؤسسات الاجتماعية، ونسبتها بين المهنيين أكبر بطبيعة الحال من ندرتها النسبية بين الطبقات الشعبية، فإن هذا الوجود الأغزر يوجد في أجهزة إدارة الدولة، ونضح هذا الوجود على سلوك الدولة وأجهزتها، وانعكس انعزالاً عن جماهير الشعب. كما أن ما يشيع لدى هذه النخب من أن الفكر الوافد هو ما يعبر عن التطور والمدنية الحديثة ويعكس مفاهيم المعاصرة، أن ما يشيع من ذلك قد ولّد لدى هذه النخب الإحساس بأن الجماهرة الشعبية تتصف بالتخلف والجمود، وهذا الإحساس برر لها أخلاقياً وفلسفياً النزوع للاستبداد والشعور

بالقوامة والوصاية على من ليسوا بعد جديرين أن يدركوا مصالحهم ويقبضوا على ناصية أمورهم بأيديهم.

إن هذه النخب تدين بالأفكار السائدة في المجتمعات الغربية وتعتبر نظمها هي النموذج المحتذى الذي يتعين نقله بموجب المعاصرة والتطور والخروج من التخلف، وأن أحد هذه الأفكار السائدة في الغرب هو بطبيعة الحال مفهوم «الديمقراطية»، والنخبة المصرية بطبيعة الحال تلهج وتسبح بحمد الديمقراطية وتتكلم دائماً عن «الشعب»: ووجوب الاستناد إلى حاكميته واستمداد شرعية الحكم منه، ولكن «الشعب» لديها مفهوم ذهني وافتراضي مجرد عن الواقع المعيش. وهي في ذات الوقت ترفض نتائج الانتخابات الحرة والنزيهة، هي تتكلم عن الشعب وتعتبر نفسها ممثلة له، ولكنها عجزت دائماً أن تنجح في انتخابات حرة ونزيهة تعبر عن الإرادة الحقيقية للجماهير الحية الموجودة مثلاً. وقد عجزت هذه النخب دائماً عن أن تشكل حزباً أو جماعة أو جمعية أو نادياً أو نقابة تضم جماهير شعبية حقيقية. وهي تبرر هذه العزلة الحقيقية إما بأن الشعب مغرر به وتنتشر فيه نسبة الأمية، وإما أنه قصير النظر غير واع، وإما أنه يمكن رشوته ببعض من حاجيات المعيشة اليومية التي يحتاجها بسبب فقره؛ أي بعبارة أخرى هو إما جاهل وإما مُرتشٍ.

هذه النخب لم تستطع أن تشكل حزباً شعبياً رغم مناداتها بالنظام الحزبي، ولم تستطع أن تخوض انتخابات ناجحة إن كانت حرة ونزيهة، رغم مناداتها بالنظام الانتخابي، وفيما عدا حزب الوفد الذي ظهر في ثورة 1919 وجمع المصريين جميعاً ضد الاحتلال البريطاني لمصر ووسطوة الملك المرتبط بهم، فيما عدا هذا الحزب الذي جمع جماهير المصريين بعامتهم من ذوي الثقافة الإسلامية الموروثة والبعض من نخبهم ذوي الثقافة الوافدة، فيما عداه لم نجد أي تنظيم جماهيري من النخب ذات الثقافة الوافدة سواء في صورتها الليبرالية أو في صورتها الاشتراكية.

وفي المرحلة الأخيرة السابقة على ثورة 25 يناير 2011 نادت هذه النخب بالإصلاح ومارست حراكًا شعبيًا ظاهرًا، ولكنها لم تستطع أن تكون تنظيمًا شعبيًا تقوده إلى الثورة وذلك منذ قامت مع بدايات سنة 2005، وذلك رغم أن هذه السنوات الأخيرة كانت تعج بالحراك الجماهيري في صورة اعتصامات ومظاهرات واحتجاجات بين جماهير الشعب في المصانع والجهات الحكومية والتجمعات الجماهيرية للعمل في أنحاء مصر كلها، إلا أن هذه النخب بثقافتها المنعزلة لم تستطع أن تحوّل هذا الزخم الشعبي إلى حراك منظم. وكانت هذه النخب قد صاغت مطالبها الأساسية على نحو فكري أكثر منه حركيًا، لأنها أصرت على تعديل الدستور أكثر مما طالبت بعزل حسني مبارك ورجاله ونظامه. ثم جاء الحراك الشعبي والسياسي في 25 يناير 2011 يجاوز هذا الإطار ويصمم على تغيير النظام، ولكنه لم يكن ذا تنظيمات حركية قادرة على القيادة المنظمة لحركة الجماهير من بعد. وقد رفض الكثير من هذه النخب حركة الدعوة لانتخابات شعبية تؤسس مجلسًا نيابيًا يختار جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد، رفضت هذا البرنامج الحركي الديمقراطي الشعبي، لأنها مدركة أنه ليس في استطاعتها تعبئة جماهير شعبية ولا تنظيمها، وأنها تحتاج إلى وقت طويل ترجو فيه بلوغ هذا الأمر.

ولأنها نخب تقوم ثقافتها السياسية أساسًا على المفاهيم النظرية الذهنية والافتراضية، وتتعامل بهذه المفاهيم بالمقالات والحوارات والندوات والكتب ولا تترجمها قط إلى واقع حال يتخذ سبيله الواقعي من خلال التنظيم الجماهيري الفعلي، لأنها كذلك فهي عادة ما تركز اهتمامها على جهاز إدارة الدولة وعلى المهنيين الشاغلين لمناصبه، وهو جهاز ليس من صنعهم ولكنه الأقرب إليهم لتكونه من مهنيين ممن يتنشر بينهم ذوو الفكر الوافد أكثر من غيرهم. وهي نخب لبعدها عن الحراك الشعبي والتنظيمي، تدعم السلطة الاستبدادية لهذا الجهاز محاولة استخدام مهماتها الثقافية في تسويق السلوكيات والسياسات

الاستبدادية لجهاز الدولة، وتصويرها تصويرًا يتفق مع مبادئ المعاصرة والمدنية والديمقراطية.

مع زخم ثورة 25 يناير ونزوعها الديمقراطي بإنشاء مؤسسات منتخبة بنزاهة وحيدة بدأت هذه النخب تلجأ إلى كل صور الأقليات الطائفية والإقليمية وغيرها لتقوى بها ولتسند بها تصورها الصوري عن الديمقراطية. وألقت بثقلها الإعلامي كله في أحضان القوى الاستبدادية المسيطرة على أجهزة إدارة الدولة.

(5)

ونحن نلاحظ مثلًا أن الفارق الثقافي الذي يفصل نخب مصر بالفكر الوافد المنتشر بينها عن جماهير المصريين بفكرهم الذي تغلب عليه الثقافة الموروثة. نلاحظ أنه يكاد يغيب الوعي بهذا الفارق في حياتنا السياسية وجدلنا السياسي وحواراتنا الفكرية ويكاد يغيب الوعي بأثر هذا الفارق على حركة الإخوان وفي رسم السياسات للقوى المتباينة وفي تعليقات المعلقين والدارسين للسياق السياسي الجاري.

ولإيضاح هذه النقطة يمكن أن أسوق مثلين؛ فإن الحركة الشيوعية في مصر والحركة الاشتراكية، رغم أن أساس تكوين كل منهما ينبنى نظريًا وفكريًا على الطبقات الاجتماعية المصنفة تصنيفًا اقتصاديًا، بين أرباب عمل وعمال وبالمملكة لوسائل الإنتاج بين مالكين لها وغير مالكين لها وعاملين بها، ورغم تصميم كل منهما النظري على أنها تمثل الطبقة العاملة وجماهير العاملين الكادحين من العمال والفلاحين، فإن أيًا منهما لم تستطع قط أن تنشئ من هذه الجماهير تشكيلاً تنظيميًا، وكان كل تنظيماتهم وقادتهم محجوبين عن الاتصال التنظيمي والعمل

الشعبي، في كل تشكيلات هذه الحركات، وذلك منذ بدء تكوينها في العشرين من القرن العشرين حتى الآن (2013) على مدى يزيد على تسعين سنة.

ولم تفتن أي من تشكيلات هذه الحركات إلى أن من الأسباب الجوهرية لعزلتهم عن مجال عملهم الحيوي المأمول الذي تتعلق به كل أفكارهم وأهدافهم ومبادئهم النظرية، لم تفتن إلى أن من أسباب ذلك غربتهم الثقافية الوافدة عن الثقافة السائدة الموروثة لدى العمال والفلاحين. وهي الثقافة ذات المرجعية الإسلامية. وأنا هنا لا أتكلم عن الإسلام بوصفه العقدي ولا عن مدى الإيمان الديني، ولكنني أتكلم عنه بوصفه الثقافة العامة السائدة التي يتعين أن تكون أساس الاتصال بين أي داعية لأي سلوك أو فعل، كما أنه ينبغي أن يكون الخطاب باللغة السائدة، وأن أي خطاب بغير اللغة السائدة لن يكون وقعه لدى جمهور غير المستخدمين لهذه اللغة أكثر من الضجيج.

ومن جهة أخرى، فإن الحركة الإسلامية في مجال التنظيمات ذات التوجه الإسلامي، لا تكاد تدرك هذا الجانب الثقافي أيضًا ومدى الفروق في تغلغله بين فئات الشعب وطبقاته، رغم أن دعائها يزدهر خطابهم بين الفئات الشعبية، وهم يشكلون تنظيماتهم السياسية والدعوية ويضمون في ذلك جماهير من الجماهير وحتى النخب الثقافية منهم يغلب عليها أنها من أصول شعبية.

ومن الأمور ذات الدلالة في هذا الشأن بالنسبة للحركة الإسلامية، أنه عند إعداد دستور 2012، وبرغم أن إعداده جرى بواسطة جمعية تأسيسية شكلها مجلس نيابي منتخب جماهيريًا في حرية ونزاهة، وكان ذا وعاء إسلامي غالب بسبب الاختيار الشعبي للمجلس النيابي ولمن اختارهم في جمعيته، وبالرغم من ذلك فقد أسقط المشروع الدستوري ما صار تقليدًا في دساتير مصر منذ سنة 1964 من الاحتفاظ بنسبة النصف من مقاعد أي مجلس نيابي منتخب للعمال والفلاحين.

وأسقطت هذه النسبة من المجالس النيابية بحسبانها أثرًا لنظام اشتراكي طبقي يبغضونه، واستبدلوا بهذا الحكم نصًا مؤقتًا يجعله ساريًا للدورة البرلمانية الأولى فقط حتى يتألفوا قلوب العمال والفلاحين عند التصويت في الاستفتاء على الدستور، دون أن يدرك واضعو الدستور من الإسلاميين أن العمال والفلاحين هم من الناحية الثقافية يشكلون صميم جمهورهم الذي لا ينافسهم فيه ذوو ثقافة أخرى وافدة، ولم يدركوا المجالات الاجتماعية لسيادة الثقافة الموروثة دون منافس والمجالات الأخرى التي تظهر فيها الثقافة الوافدة.

(6)

بغير أن أكرر ما ورد في الدراسات المنشورة في هذا الكتاب، أود أن أضع أمام القارئ صورة بالغة العمومية عن المسار الخاص بتنظيمات الدولة في القرنين الأخيرين اللذين يمثلان تاريخ مصر المعاصر.

وأولى هذه الملاحظات الإجمالية أن مصر منذ 1923 إلى السنة الحالية؛ أي 2013، لم تعرف نظام حكم يقوم على وجود حقيقي لنظام برلماني منتخب انتخابًا حرًا ونزيهًا ويمارس عمله في استقلالية عن السلطة التنفيذية، لم تعرف ذلك إلا في سنوات لا يزيد مجموعها على ثمانية أعوام في ظل دستور 1923 أي في الفترة من 1923 إلى 1952، وكان ذلك في فترات متقطعة لم تزد أطولها على عامين وبلغ بعضها ستة أشهر أو ثلاثة أشهر، وكان أحدها مدته نحو ثمان ساعات سنة 1925. كما عرفت مصر هذا النظام النيابي المنتخب المستقل بعد ثورة 25 يناير 2011 في ظل التعديل الدستوري الذي جرى في 19 مارس 2011، عرفت مصر لستة أشهر من يناير إلى يونيو 2012، وتلاه رئاسة جمهورية منتخبة بنزاهة وحيدة لمدة سنة واحدة من يونيو 2012 إلى يونيو 2013 دون

برلمان، وذلك في ظل دستور 2012. بمعنى أننا على مدى تسعين سنة لم نعرف نظامًا نيائيًا حقيقيًا إلا مدة تكاد تبلغ تسعة أعوام.

والملاحظة الثانية، أن لدينا جهازًا إداريًا للدولة وفقًا لنظم الإدارة الحديثة، بدأت نشأته خلال حكم محمد علي بعد أن تخلص من بقايا النظم القديمة، وكان ذلك على وجه التقريب منذ نحو 1820 م. ومن ثمَّ يمكن حساب عمر جهاز إدارة الدولة الحديث لمصر من هذا التاريخ فيكون عمره الآن (2013) نحو مائتي سنة إلا سبعة أعوام. وتقوم إزاءه تجربة نظام ديمقراطي نيابي حقيقي لا تتجاوز مجموع أعوامها وشهورها المتقطعة - الأعوام التسعة.

الملاحظة الثالثة تتعلق بحالة الطوارئ (وكانت تسمى حالة الأحكام العرفية) التي تعني من الناحية القانونية منح السلطة التنفيذية وجهاز إدارة الدولة، سلطة إصدار القوانين بدلًا من السلطة التشريعية المنتخبة وإمكان إنشاء محاكم قضائية خاصة بدلًا من السلطة القضائية المستقلة. هذه الحالة أُعلنت ومورست في مصر في ظل دستور 1923 منذ 1939 عندما أشعلت الحرب العالمية الثانية، واطرد إعلانها وتطبيقها من بعد. بمعنى أنه على مدى أربع وسبعين سنة منذ أعلنت أول مرة في ظل النظام الدستوري في 1939 وحتى الآن، على مدى هذه السنوات بقيت سارية ونافاذة ولم ترفع ولم تنزل إلا مددًا منقطعة لا تبلغ الأعوام العشرة، وهي من سنة 1945 إلى 1948، ومن 1950 إلى 1952، ومن 1964 إلى 1967 ومن 1980 إلى 1981، ثم شهورًا في 2012. وفيما عدا هذه المدد المتقطعة بقيت حالة الطوارئ قائمة ونافاذة رغم النظام الدستوري القائم في كل من هذه الفترات. وحتى في فترات رفعها كانت تصدر قوانين تؤدي في التطبيق إلى كفالة «حق» الدولة وجهازها الإداري في ممارسة السلطات الاستثنائية على المواطنين. ففي سنة 1964 مثلاً صدر قانون تدابير أمن الدولة ليحل محلها عند رفعها، وفي 1972 صدر قانون حماية الجبهة الداخلية، وفي 1980 صدر قانون الوحدة الوطنية، وفي 2013 صدر قانون منع التظاهر وهكذا.

ومعنى ذلك أننا خلال ثلاثة أرباع القرن الأخير، عشنا في مصر في حالة طوارئ ثابتة اعتاد عليها جهاز إدارة الدولة وتشكلت في إطارها تجاربه ومهاراته وأساليب إدارته للشئون العامة وللتعامل مع المواطنين. بمعنى أنه في «ثقافته» الإدارية وبحكم تجاربه وخبراته لم يعد يستطيع الحكم ولا ممارسة مهام عمله في التعامل مع المواطنين إلا في ظل ما تنتجه هذه «حالة الطوارئ» من سلطات وقدرات غير مقيدة؛ أي في إطار سلطات طليقة من القيود. أخشى أن أقول إنه لم تعد إمكانية الحكم وإداراته تنفصل عن خبرة الاستبداد ومعارفه وعادات تعامله. وأظن أن هذا هو أحد مشاكل ما تواجهه ثورة 25 يناير 2011 من انتكاسات جرت منذ 3 يولية 2013 ونرجو من الله البرء منها.

والحمد لله

طارق البشري

تحريرًا في يولية 2013

الفصل الأول

مفهوم التنظيم الديمقراطي

● أولًا:

أقصد بالديمقراطية ذلك النظام في إدارة المجتمع وإدارة الدولة الذي يعتمد على التشكيلات المؤسسية الموضوعية وليس على العلاقات الشخصية بين القائمين على الأمور، ويعتمد على جماعية اتخاذ القرار وليس على الفردية في هذا الشأن، ويعتمد على تعدد الهيئات والجهات التي تمارس الشؤون العامة وليس على واحدة هذه الجهات.

والديمقراطية في تصوري هي وصف يلحق التشكيلات والتنظيمات التي تتكون في المجتمع لإدارة الشؤون العامة لجماعة معينة، وأهم هذه التشكيلات والتنظيمات وأخطرها شأنًا هو «الدولة» بطبيعة الحال. وسواء صحَّ هذا الفهم للديمقراطية لدى القارئ أو لم يصح، فإنني أبديه لا لأقنع القارئ بصوابه، ولكن لأوضح له أنني فيما أكتب هنا إنما أصدر عن هذا التصور للديمقراطية، وذلك حتى لا تلتبس في ذهنه المعاني حول حقيقة ما أقصد.

على أنني أيضًا بهذا التصور «للمدقراطية»، أزعم أن لها متطلبات، فلا تقوم الديمقراطية ولا يحسن إعمالها إلا بهذه المتطلبات. ومن ذلك ما يتعلق بعصمة

الإنسان وحرمة في جسمه وعرضه وسمعته وماله، وبحقه في العمل وفي التنقل والسكن وغير ذلك، وحقه في الاجتماع وتنظيم شئون جماعاته الفرعية التي ينتمي إليها، وسواء كانت هذه الحقوق فردية أو جماعية، أو سواء كانت من الحرمات والعصم أو من حقوق الفعل والممارسة، وسواء كانت من حقوق الإنسان في حال سكونه أو من حقوقه في حال حركته.

هذه الحرمات والحقوق لازمة للإنسان بذاتها وهي ضرورية له أفرادًا وجماعات، ولكن إثارتها هنا إنما ترد بمناسبة الإشارة بأنها ليست لازمة بذاتها فقط لبني البشر، ولكنها أيضًا مما يشكل المناخ الاجتماعي السياسي الثقافي الضروري لإقامة التشكيلات المؤسسية الديمقراطية، فهي من الأبنية التحتية الواجب توافرها بوصفها متطلبات مسبقة لإقامة الهياكل التنظيمية الديمقراطية.

ومن حيث الأبنية الديمقراطية، فإن المقصود في ظني بالتشكيلات المؤسسية وجماعية اتخاذ القرار وبتعدد الهيئات الممارسة للشئون العامة لجماعة من الجماعات، المقصود في ذلك هو إقامة التوازن بين الهيئات بعضها البعض. والتعددية مثلاً لا أقصد بها «الأكثر من الواحد أيًا كان عددها ولا أقصد عددًا محددًا»، بل أقصد هذا القدر من التعدد بين الجهات والتنظيمات الذي يقيم التوازن بين بعضها البعض ويضمن بقاءه، وكذلك الشأن بالنسبة للجماعية، يقوم حدُّها اللازم بما يحقق «التوازن» بين الإرادات الشخصية والذاتية لمن يتولون اتخاذ القرار.

وشرط ذلك كله ألا تستوعب إرادة ذاتية في إرادة أخرى وألا تقوم علاقات تبعية بين الهيئات المتعددة، وألا تقوم علاقات تبعية تنظيمية أو فعلية بين أفراد من يشكلون القرار الجماعي. والحد الأدنى لمنع التبعية ألا يكون في مُكنة هيئة ما أن تنشئ هيئة أخرى مشاركة لها في اتخاذ القرار، ولا يكون في مُكنتها أن تلغيها، وكذلك بالنسبة للأفراد المشاركين في القرار الجماعي⁽¹⁾.

(1) طارق البشري، تجربة تنظيم الحكم الناصري في سياق التاريخ المصري المعاصر، (بحث ضمن أبحاث كتاب حرره الدكتور محمد السعيد إدريس).

ونحن هنا لسنا أمام تعدد رقمي فقط، ولسنا أمام جماعية أو أكثرية مطلقة فقط، ولكننا أمام، «تعدد» و«جماعية» لما يمكن من تحقيق التوازن بين القوى المؤسسية المختلفة التي يكون لها دور في رسم السياسات والأهداف واتخاذ القرارات وتنفيذها. والتوازن المقصود هنا ليس هو التوازن «الصفري» من نحو $(0 = 2 - 2)$ مما يؤدي إلى الجمود، ولكن المقصود هو التوازن الحركي الذي يجعل القوى المتقابلة ليست متطابقة في طاقة كل منها، ولكنها «متقاربة» وهي أيضًا «متغيرة»، مما يجعل هناك دائمًا حركة تحدُّ وحركة صمود ومقاومة، مع بذل للجهد من أجل التفوق، أي مما يجعل الأمور قائمة على التدافع بالتحديات والاستجابات.

ومن جهة أخرى، فإن الديمقراطية في تصوري ليست مشورة في الرأي، ولكنها مشاركة في اتخاذ القرار، وهي لا تتعلق بالقرار الذي اتخذ من حيث موضوعه، ولكنها تتعلق بكيف اتخذ هذا القرار؛ أي بطريقة اتخاذه، إن الديمقراطية نسق تنظيمي لاتخاذ القرار؛ أي القيام بالنشاط بطريقة جماعية تجري بين أعداد. والقيادة الفردية (غير الجماعية) ليست استبدادًا بالرأي، وإنما هي استبداد بالقرار.

إن أي قائد فردي رشيد، إنما يسأل ويتبادل الرأي، وهو بموجب رشده يتلقى معارف جماعية عن الأوضاع القائمة، ويتبادل الرأي مع من يستحسن الاستعانة بتجاربهم حول ما تصلح به الأوضاع لصالح حكومته وجماعته، ويستطلع الخبرات حول ردود الفعل وحول القيود والضوابط الحاكمة للأوضاع القائمة وللجماعات المتعددة التي تخضع لحكومته، وكل ذلك يحتاج إلى معارف جماعية وإلى خبرات جماعية وإلى آراء متعددة يجمعها ويقارن بينها ويتحرى الأصح منها من وجهة نظره ومن جوانب المصالح التي يراها ولكن قراره بعد ذلك يبقى قرارًا فرديًا يملكه وحده لا يخضع فيه لقرار يرد من غيره ويلتزم هو به.

ومن جهة أخرى أيضًا فنحن نعلم أن تاريخ البشرية قبل تطبيق النظم الديمقراطية يستغرق عشرات القرون، ولا يجحد منصف ما تقدمت به البشرية عبر تلك القرون، سواء في الثقافة أو في مسائل العيش أو في نظم المجتمع أو في تبلور المثل الإنسانية في علاقات البشر. وكل ذلك جرى قبل بزوغ فجر التنظيمات الديمقراطية، وهو يفيد أن خير البشرية ليس حبيس التنظيمات الديمقراطية المعروفة الآن، وأن رشد القرارات يمكن أن يتشكل بغير هذه التنظيمات، وقد حدث ذلك فعلاً.

وبالعكس فإن نظمًا ديمقراطية عرفت من وسائل البطش والجبروت ومن حماقة اتخاذ القرارات ما لا تخفى وقائعه. وديمقراطية «فايمر» شبه المثالية في ألمانيا في العشرينيات من القرن العشرين تَوَلَّدَ منها النظام النازي عبر انتخابات حرة. وديمقراطيات أوروبا الغربية بعامة أنبتت أشد أنواع العنف والاستغلال لشعوب المستعمرات، والديمقراطية الأمريكية تأسست فيما تأسست عليه على فائض اقتصادي أتى من جهود الرق الإفريقي، وما أدرانا ما هو الرق الإفريقي وتاريخه في أمريكا!

إن كل ما نستطيع أن نؤكد - من حيث الديمقراطية - أن التنظيم الديمقراطي تزداد فيه احتمالات الوصول إلى الصواب وتجنب الخطأ، وأن النظام غير الديمقراطي تزداد فيه احتمالات الخطأ والظلم. ولأن السلطة المقيدة تكون أكثر ذكاءً وأحد بصرًا وحذرًا وأكثر تلفتًا لتبين وجوه ردود الفعل بالنسبة لأي قرار، بينما السلطة الطليقة تغريها طلاقتها بالاندفاع وإغفال قوة الغير، ويتضخم لديها الإحساس بالقوة الذاتية والانحصار في مراعاة الصالح الذاتي.

ونحن عندما ندرس قرارًا صدر في الماضي واكتملت آثاره من بعد، إنما ندرس موضوعه وما ترتب عليه من نتائج، دون أن نهتم كثيرًا بكيف اتخذ هذا القرار، لا نهتم عادة إلا بموضوعه وبمدى ما جلب من خير أو اقترف من شر. ولكننا

عندما نرسم للمستقبل نظامًا ولا نعرف ما سيقع في هذا المستقبل، إنما يجب علينا أن نختار ما تقل فيه احتمالات الخطأ والضرر وما تزداد فيه إمكانيات النجاح والنفع، لذلك نهتم برسم كيفية اتخاذ القرار، ويكون الماضي هنا مما تضرب به الأمثال للاعتبار، مع تركيز الاهتمام على المستقبل، فتكون الديمقراطية أكثر ضمانًا لإدراك الصواب.

ومن هنا تبدو أهمية مناقشة موضوع الديمقراطية، نحن لا نقيّم بها الماضي، لأن الماضي يقيّم من خلال موضوع القرارات المتخذة، ولكننا نرنو بها إلى المستقبل، ونعتبر من الماضي ودروسه الاستفادة في مجال واحتمالات الصواب والخطأ.

● ثانيًا:

ونحن هنا عندما نتكلم عن الديمقراطية، لا نعرض لها في الواقع بالطريقة التي تتناولها كتب القانون الدستوري، من حيث توزيع السلطة على ثلاث مؤسسات كبرى، هي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، إنما نتكلم عن مدى توافر الخصائص السياسية التنظيمية التي عرضناها في صدر هذا الحديث، وهي الجماعية والتعددية والتوازن - كما سبق أن ذكرنا - فضلًا عن التمثيلية والتداول. وذلك في هيئات الدولة أو في تشكيلات المجتمع، فهو حديث يتعلق بالأوضاع التنظيمية سواء في صورتها القانونية أو في واقعها التطبيقي. وإذا كانت التصورات النظرية لا شك تفيد في الحكم على الأوضاع التطبيقية، وهذه التصورات تُستمد مما يعتبر مبادئ وقيماً وأحكاماً، فإن الواقع التطبيقي نستمدّه من أحداث التاريخ ومن مسار هذه الأحداث، وأن استصحاب التصورات النظرية والقانونية مع الأوضاع التطبيقية هو ما نبتغيه في مثل هذه الدراسة.

. وأول ما يظهر لنا من ذلك، أننا على سبيل المثال إذا تكلمنا في مصر عن دستور 1971، من حيث هو تصورات فكرية تنظيمية وأحكام قانونية ومبادئ سياسية، فإنه يبدو كما لو كان نهاية مرحلة سبقت وبداية مرحلة تلت. وهذا صحيح بمعنى من المعاني المحدودة، كما سيجيء البيان إن شاء الله. ولكن الحديث عنه باعتباره أوضاعاً واقعية وباعتباره آثاراً ومآلات تطبيقية يكشف عن أن ثمة تداخلاً بين ما سبق وما تلا. لأن الدستور وإن كان صدر في سنة 1971 فهو يحكم وينظم دولة ذات جذور واقعية وقانونية ضاربة في القدم، قدم نحو قرن ونصف سابقين، وهو منظم علاقات للقوى السياسية والاجتماعية موجودة في الواقع وتتجاذبها السياسات.

وعندما يصدر دستور يحدد السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، فهو لا ينشئ هيئات من العدم ولا يؤسس ما لم يكن قائماً، ولكنه ينظم هيئات وتكوينات مؤسسية لكل منها بناؤه التنظيمي السابق وأشخاص القائمين عليه ممن تربوا ودربوا فيه وصاروا قوة ذات بأس في الواقع اشتد هذا البأس أو ضعف، وهم جميعاً ذوو تقاليد وأعراف لها قدر من الاستقرار.

وإن مصر قد عرفت المجالس النيابية منذ سنة 1866 بما أُسمي وقتها «مجلس شورى النواب»، وذلك بعد نحو بضع وأربعين سنة من بدء نشأة جهاز الإدارة الحديث بها في العشرينيات من القرن التاسع عشر على عهد محمد علي، إلا أن ما عرفناه من هذه المجالس لم يكن إلا مجالس استشارية، لم يتكفل بها نوع من الهيمنة الدستورية والواقعية على جهاز إدارة الدولة إلا بدستور سنة 1881 على عهد الثورة العربية، وهو لم يبقَ في التطبيق بعد احتلال الإنجليز مصر في سنة 1882، وحتى دستور 1923 الذي كفل قدرًا دستوريًا لا بأس به من التوازن بين سلطتي التنفيذ والتشريع، إلا أن الممارسة الفعلية لهذا القدر من التوازن لم تؤل إلى هيمنة من سلطة التشريع على سلطة التنفيذ لأكثر من بضع سنوات من ثلاثين سنة، كانت هي مدة وجود حزب الوفد أعلى سلطة في الحكم، مستغلًا

بالسلطة في سبع سنوات ومشاركًا غيره فيها سنتين أو أقل⁽¹⁾. وفي عهد ثورة 23 يوليو سنة 1952، وجدت المجالس النيابية بجوار سلطة الدولة التنفيذية نحو تسع سنوات من ثماني عشرة سنة هي مدة عهد عبد الناصر، وفي السنوات التسع من وجودها لم تكن ذات فاعلية حقيقية على الدولة⁽²⁾. وهذه الأوضاع الواقعية يتعين أن نستدعيها عندما نتحدث عن علاقات القوى بين مؤسسات الدولة في الواقع وحسب الأيلولة التاريخية.

.. ثالثاً:

ونحن عندما نتحدث عن مجمل الدولة المصرية، إنما يتعين أن نولي أهمية خاصة لجهاز الإدارة المصرية، أي ما يصطلح في الفقه الدستوري على تسميته «السلطة التنفيذية» ذلك أنه أقدم جهاز قوي وفعال في الحياة السياسية الاجتماعية التي نحيها الآن، وأنه يكاد يكون الجهاز المؤسسي الوحيد الذي كان له من الاستمرار والاستقرار ما يكاد يشارف القرنين من الزمان، وأنه صار يمثل قوة اجتماعية سياسية بثقله وانتشار هيئاته وتراكم خبراته، مهما كانت منقطعة، ومهما اعترأها من الوهن حيناً والتبديد في القوة أحياناً والتفكك والفساد الظاهر في السنوات الأخيرة.

والحاصل أننا عندما نتحدث عن الديمقراطية بالتصور الذي سبقت الإشارة إليه، وبالأوصاف الخمسة الواجب تحقيقها، وهي الجماعية والتعددية والتوازن والتمثيل والتداول، لا نقصد فقط بيان أوصاف تتعلق بالسلطة التشريعية أو بالانتخابات فقط، ولكن نقصد بها أنها مبادئ يتعين أن يتشكل بها وأن تحكم أجهزة التنفيذ ذاتها، وأن نلاحظ مدى توافرها ومدى انتهاكها بالنسبة للأبنية

(1) طارق البشري: دراسات في الديمقراطية المصرية، دار الشروق.

(2) طارق البشري: الديمقراطية ونظام 23 يوليو.

المؤسسية، والتي تتشكل فيها أجهزة الدولة التنفيذية. لأن هذه المبادئ لا تحكم التنظيم الديمقراطي بمعناه الدستوري فقط، ولكنها تحكم نظم الإدارة الحديثة. وحتى بالنسبة للمؤسسات الخاصة مثل الجمعيات وشركات المساهمة وغير ذلك.

ومن جهة أخرى، فإن الديمقراطية ليست مجرد تنظيم المؤسسات الدستورية وليست فقط تشكيل أجهزة الإدارة وفقاً للنظم الحديثة غير الشخصية، ولكنها أيضاً تنظيم المجتمع كله على هذا الطراز. والدولة هي التكوين المؤسسي التنظيمي المشخص للجماعة السياسية العامة، وبجوارها ومن دونها هيئات عديدة تمثل التكوينات التنظيمية المشخصة لوحدات الانتهاء الفرعية القائمة في كل مجتمع. وعندما نتكلم عن التعددية مثلاً، فلا يصح أن يقصد بها فقط التعددية الحزبية التي تمكن من تبادل الأحزاب للحكم ولاعتلاء السلطة، ولا يصح أن يقصد بها فقط تعدد الهيئات والأجهزة التي تقوم على العمل العام، مثل توزيع السلطات في داخل الدولة، بين تنفيذية وتشريعية وقضائية، ولا يصح أن يقصد بها فقط توزيع أوجه النشاط والعمل داخل السلطة التنفيذية بين العديد من الهيئات والجهات حسب التخصصات وحسبها توجب أوضاع الرقابة المتبادلة بين الأجهزة بعضها ببعض وأوضاع التوازن بينها. لا يصح أنه يقصد ذلك جميعه وكفى، بل يتعين أن يضاف إلى ذلك هيئات المجتمع الأهلي.

إن أهم حاضن للإرادة العامة التي تبني بها تيارات الرأي العام في قضايا المجتمع والسياسة، أهم حاضن لذلك ومبلور له هو تكوينات المجتمع الأهلي وتشكيلاته، هذه التكوينات كانت تتمثل أهم ما تتمثل في النظم التقليدية القديمة التي كانت تقوم فيما قبل العصر الحديث، كانت تتمثل في نقابات الحرفيين، وهيئات الطرق الصوفية ونظام الملل وهيئات المذاهب والتجمعات الإقليمية قروية كانت أو في الأحياء السكنية في المدن، ثم هي في مجتمعات العصر الحديث

في بلادنا، تنظم في النقابات المهنية والنقابات العمالية والجمعيات والنوادي الثقافية والمهنية مثل نوادي الضباط والقضاة وغير ذلك.

وهي أولاً ما يتجمع فيها الأفراد حسب التصنيف الاجتماعي أو الثقافي أو الإقليمي الذي تتكون به أي من هذه الهيئات، فيبدأ الفرد يتجاوز فرديته وخصوصيته المنحصرة في ذاته ويندمج في جماعة ذات اتصال حياتي يومي بشئون معاشه المادي أو المعنوي. وهي ثانياً وفي الوقت ذاته تتشكل فيها القيادات الوسيطة والمحلية المعبرة عن الشئون اليومية الحياتية للجماعات المختلفة، ومن هذه القيادات الوسيطة يجري من بعد تصاعد القدرات الخاصة بالقيادات العامة للجماعات الأعم. وهي ثالثاً تشكل القوى الاجتماعية التي تشبع بنشاطها الذاتي والاجتماعي ما تقصر عن إنجازه وسائل الدولة المركزية وأدواتها. وهي رابعاً ما يشكل القوى الاجتماعية التي توازن قوة الدولة المركزية وتحد من طغيانها عند الضرورة.

وإن هيئات المجتمع الأهلي، هي في ظني نوعان؛ نوع تتشكل فيها الهيئات بوصفها تشخيصاً وتعبيراً عن المصالح والأوضاع الخاصة بجماعة معينة، وينضم إليها أفرادها لا بموجب خيارهم المطلق في الانضمام إلى نشاط من الأنشطة التي يستحسنون القيام بها، وإنما هم ينضمون إليها بسبب ما يتوافر فيهم من أوضاع أو أوصاف اجتماعية أو ثقافية أو مهنية أو إقليمية تجعلهم أصحاب صالح مشترك لتنظيم شئونهم العامة النوعية وللدفاع عن مصالحهم تجاه الجماعات الأخرى. وذلك مثل التكوينات القديمة الحرفية والإقليمية والقبلية والثقافية، أو تكوينات النقابات الحديثة والملل والجماعات المذهبية أو اللغوية أو غير ذلك. والنوع الثاني نوع طوعي يرد إليها الأفراد تلبية لدعوة عامة تتعلق ببذل وجوه نشاط معينة كالأمم بالمعروف والنهي عن المنكر قديماً، أو مثل الجمعيات والأحزاب ذات الدعاوى والأنشطة الاجتماعية أو الثقافية أو التعليمية أو السياسية حديثاً.

•• رابعًا:

نحن إذن ألقينا نظرة بالغة في التجريد على مسار التاريخ المصري عبر القرنين الأخيرين. وذلك لالتقاط خطوط عامة تتعلق بواحد أو أكثر من أصول مشاكلنا الخاصة بالتنظيم السياسي الاجتماعي لبلدنا. ومع الاعتبار بأن الإفراط في التعميم لا تتوقى معه مكان من الزلل، لأن أغلب ما نقع فيه من أخطاء إنما يرد في ظني من الخطأ في التعميم ومن المبالغات في الارتقاء من الأحكام الخاصة عن الوقائع المفردة إلى الأحكام العامة عن المسارات المجملية. ولكنني أجازف بطرح المقولة التالية ونحن نبحث في مشاكلنا الحاضرة.

ومن أهم مشاكلنا الحاضرة ما أظنه قائمًا من صدع كبير يظهر في العلاقة بين الدولة في بلادنا وبين الأمة، إلى العلاقة بين الحكومات والشعوب. وهي تتراءى على أوضح صورة فيما نراه اليوم. وفي هذا الصدع يظهر جليًا صميم المشكلة الخاص بالمسألة الديمقراطية.

فإن الدولة هي المؤسسة المشخصة للجماعة السياسية، والجماعة السياسية في ظني هي هذه المجموعة من البشر والتي تتحدد وفقًا لتصنيف معين يقوم بوصف فعال يميز هذه الجماعة عن غيرها، متى كانت الأوضاع التاريخية قد رشحت الجماعة المصنفة - وفقًا لهذا الوصف - بأن تقوم بوظائف حماية المصالح المشتركة بعيدة المدى لهذه الجماعة⁽¹⁾. وأهم ما يبرر قيام الدولة هو أنها تقوم على حراسة الجماعة المحكومة بها وتصد عنها مخاطر الخارج، وأهم ما يبرر قيامها أيضًا هو أن ترعى الجماعة في توازن تكويناتها الداخلية الفرعية وفي تماسك قواها الذاتية. والدولة إذا فشلت في القيام بأي من هاتين الوظيفتين الرئيسيتين، فإنه

(1) طارق البشري، منهج النظر في النظم السياسية المعاصرة لبلدان العالم الإسلامي، دار الشروق، طبعة 2005، ص 101 وما بعدها.

إما أن تنهار وتنشأ دولة أخرى تخلفها وتعبر عن الأوضاع الجديدة للجماعة، وإما أنها تسرع بإحداث تغييرات هيكلية في تشكيلاتها وأطقمها لتستعيد دورها في حراسة الجماعة ورعاية قوى التماسك فيها.

والحادث أنه على مدى القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، أخذت الدولة بنظمها التقليدية في بلادنا العربية والإسلامية، أخذت في التآكل والسقوط تحت ضربات الغزو الاستعماري والاقتحام السياسي والعسكري لهذا الغزو، أو بفعل التحديات التي واجهت هذه البلاد وأوجبت عليها إعادة بناء نظم دولها ومؤسساتها. وقامت حركات شعبية لتحرير بلادها من الاستعمار ولاسترداد الإرادة السياسية الذاتية لجماعاتها الوطنية. وذلك على تنوع وتفاصيل ليس المجال مجال التعرض لها، وتشكلت إدارات الدولة الحديثة في بلادنا، أو اللبنة الأولى لهذه الإدارات.

وما يعنينا في هذا الشأن، أن إدارات الدولة الحديثة في بلادنا نشأت بأساليب التنظيم الأوروبي الحديث في القرن التاسع عشر وما يليه من سنوات. وهو ما قامت به أبنية الدول المركزية القومية هناك. فطفر الحكم المركزي طفرة واسعة في بلادنا، واستعين في هذه النظم بنماذج التنظيمات الإدارية الحديثة في أوروبا وبوسائل السيطرة الحديثة في ظروف التطور الأوروبي في الفترة ذاتها.

كان ظهور أساليب الإدارة الحديثة في أوروبا ونماذج التنظيمات الحديثة هناك - متوازنًا في أوروبا الغربية مع تطور مجتمعاتها واقتصادها وحركاتها السياسية والاجتماعية وأنشطة جماعاتها الفرعية، إنتاجية وطبقية كانت كشركات المساهمة ونقابات العمال، أو اجتماعية ثقافية مثل الجمعيات وأنظمة الحكم المحلي وغيرها. ولذلك فإن النمو المتوازي والمتكافئ لنظم الإدارة والحكم الحديثة ولنماذج تنظيم الهيئات والمؤسسات في الغرب كان مطردًا سواء في أبنية إدارة الدولة المركزية

أو في مؤسسات المجتمع المدني أحزابًا وجمعيات ونقابات واتحادات رجال أعمال وغرف تجارية وصناعية وشركات وغير ذلك. فكان اشتداد عود أجهزة الدولة من حيث القدرات والكفاءات يوازيه ويوازنه اشتداد عود أجهزة إدارة جهات المجتمع المدني، فلم تطف قوة الدولة الحديثة على أجهزة إدارة الهيئات المدنية والشعبية ولا أزهقت روحها.

أما في بلادنا العربية والإسلامية والشرقية بعامة، فلم يحدث هذا النمو المتوازي والمتكافئ. فأجهزة الدول الحديثة في بلادنا إما كَوَّنْها الاستعمار بعد سيطرته على ما سيطر عليه من بلادنا، وإما أنها نشأت نشأة محلية بخبرات التنظيمات الأجنبية لمواجهة مخاطر الخارج. وكل ذلك خضع بعد ذلك للهيمنة الاستعمارية مع نهايات القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين. وهذا التنظيم الحديث سواء كان في الأجهزة المدنية أو العسكرية أكسبها قدرات فائقة بالمقارنة بالتنظيمات التقليدية السابقة، من حيث أنماط تقسيم العمل وتداول المعلومات وتركيب الخبرات وكسب المهارات التخصصية والتحليلية الحديثة والاعتماد على نظم الإدارة غير الشخصية وعلى المعلومات والخبرات المكتوبة وأساليب حفظ ذلك كله وانتقال الخبرات عبر الأجيال.

وفي مقابل ذلك وبالموازاة له، كانت النظم والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في المجال الأهلي والشعبي تجري في غالبها حسب الأنماط التقليدية القديمة، سواء نقابات الحرفيين أو الطرق الصوفية أو إدارة الأوقاف التي كانت مصدر التمويل الأساسي للأنشطة الأهلية من تعليم وإنفاق على وجوه من المرافق المحلية في الأقاليم والقرى والأحياء الشعبية، وتجمعات الملل والفرق والمدارس والجماعات، وكل ذلك كان يجري بنظم تقليدية وإدارات شخصية وفردية وأساليب عمل ونشاط محدود. ولم يكن لمثل هذه النظم وأساليب العمل أن تتمكن من أن توازن قوة الدولة المركزية الحديثة، مهما كانت مجالات انتشارها واسعة

ومهما كانت تشكيلاتهما متغلغلة بين الناس. ذلك أن تحديث الدولة وأجهزتها من حيث الإدارة ومن حيث الوظائف المؤداة، وبقاء تكوينات المجتمع الأهلي على حالها التقليدية من حيث أساليب الإدارة ومن حيث المحتوى الوظيفي لوجوه النشاط، إن هذا وذلك اختل به تمامًا التوازن الاجتماعي. وساهم ذلك في تفرد الدولة وتجبر هيمنتها على أنشطة المجتمع الأهلي وعلى قواه الذاتية. وزادت الهوة بنمو الفجوة بين ما صارت تمثله مؤسسة الدولة من نظم واحدة يزداد مجال اتساعها التعليمي والثقافي والاقتصادي، وبين ما بقيت تمثله هيئات المجتمع الأهلي التقليدية وانكماش مجال نشاطها التعليمي والثقافي والاقتصادي. ويظهر ذلك واضحًا إذا قارنا بين معاهد التعليم الحديثة وبين معاهده التقليدية، وكذلك بين منظمات هيئات القضاء المحدثه وبين تنظيمات القضاء التقليدي، وبين إدارة الجمعيات الخيرية وبين إدارة الأوقاف، وبين إدارة الوزارات والمصالح وإدارة العمد والمشايخ، وبين إدارة النقابات العمالية والمهنية الحديثة، وبين إدارة نقابات الحرف التقليدية.

.. خامسًا:

ومن جهة أخرى فمع التحولات الاجتماعية العديدة التي جرت في نهايات القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، ظهرت هيئات وتشكيلات اجتماعية وتنظيمية جديدة، وذلك في المجال الاجتماعي الأهلي، مثل الجمعيات الخيرية والثقافية والتعاونية ومثل النقابات المهنية والعمالية والنوادي الاجتماعية والأحزاب السياسية. وكانت حديثة من جهتين: فهي أولاً تعبر عن شرائح اجتماعية وثقافية ولدتها أوضاع التغيرات الاجتماعية التي جرت وقتها، مثل نقابات المهن كالمحاماة وغيرها، ومثل الأحزاب وما لحقها من جمعيات ونوادي.

وهي ثانيًا حديثة أيضًا من الناحية التنظيمية، لأنها تنبني في تأسيسها على أساليب التنظيمات التي جد العلم بها ومعرفتها في ذلك الوقت، فهي تتأسس تقريبًا من جمعيات عمومية ومن مجالس إدارة مختارة من هذه الجمعيات ولمدد محدودة ولها ميزانيات تثبت وجوه الإيراد ووجوه المنصرف وغير ذلك من أساليب تقسيم العمل ومراعاة التخصص الفني والمهني وتكامل الإرادات في العمل والنشاط عبر العديد من الجهات التي تجمع البيانات وتمزجها بالخبرات المتراكمة واتخاذ القرارات.

هذه التشكيلات الحديثة في مجال تنظيم أنشطة الجماعات الأهلية، كانت - من حيث مضمونها ومن حيث أساليب تنظيمها وإدارتها - تعتبر مكافئة وموازية للتشكيل الحديث للدولة من حيث المحتوى الوظيفي ومن حيث التنظيم البنائي. ولكن يبقى ثمة فارق أساسي، وهو أن الدولة تعتمد في مضاء ولايتها على الجماعة المحكومة بها، تعتمد على عنصرين: الأول هو ما تحتكم عليه من وسائل العنف المادي الذي يفرض سلطتها بالقهر عند الضرورة، وكذلك ما تملك من مال الجباية بأنواعها المختلفة وتتبع في سياسة إنفاقه ما يدعم نفوذها والطاعة لها. والعنصر الثاني هو عنصر معنوي يتعلق بالتقبل الفكري العام لها وقابلية المحكومين للانصياع لأوامرها ونواهيها، وهذا العنصر هو ما يمنحها «شرعية» استخدام العنف عند الضرورة، و«شرعية» جباية المال، كما أن هذا العنصر يشكل قابلية المحكوم للانصياع لها وبغيره لا ضمان لاستمرار ولايتها، كما أنه العنصر الذي يتغلغل في صميم علاقاتها الداخلية بين رجالها في علاقات الرؤساء بالمرءوسين وفي علاقة الأنداد بعضهم ببعض ويضمن بقاء تماسك نظام الدولة وهيئاتها. وهو عنصر ثقافي معنوي تتعلق به «أصول الشرعية» والمرجعية الفكرية الحاضرة لعلاقة الدولة بالجماعة. وإن أوضاع التاريخ المعيش وظروف الحال وسياسات أهل الحكم تزاج بين هذين العنصرين بما تسلس به الأمور

وتستقر. ولكن يمكن في أوضاع خاصة يضعف فيها العنصر الثقافي المعنوي أو يفتقد، أن تعتمد الدولة على عنصر القهر المادي في الأساس بالغلبة وفرض الانصياع. ومن هنا يظهر ما يحدث في فترات ليست قليلة من بقاء حكومات مستعمرة أو تنتمي لفكریات لا تسود بين جمهور المحكومين، إلى غير ذلك من صور التغلب.

ولكن بالنسبة لهيئات المجتمع الأهلي، فهي تفتقر تمامًا لأدوات القهر المادي من حيث الاستخدام المشروع لوسائل العنف، وهي تكاد لا تملك من أدوات السيطرة المالية على أعضائها إلا ما تفرضه من اشتراكات برضاء الأغليات فيها على الأقليات من ذويها في كل حين. ومن ثم فإن العنصر الثقافي المعنوي يكون هو الغالب دائمًا في أصل قيام هذه الهيئات وفي استمرار نشاطها بين ذويها وفي إنفاذ ما تملك من ولايات أهلية ومدنية عليهم تعتمد في ذلك أولاً وأخيراً على التقبل الجماعي العام والرضاء المشترك. ولذلك يندر أن تقوم هيئات أهلية إلا بمرجعية فكرية ذات بأس في تماسك الناس المتدرجين فيها أو ذات أثر حال ومباشر في تحقيق المصالح العامة بعيدة المدى لجمهور المندرجين بها، وعادة ما تترابط أواصر المرجعيات العامة هذه مع ما يتبدى من توافق على المصالح العامة المرجوة. فكانت هذه التكوينات الأهلية الحديثة ضعيفة لأنها لم تكن مرجعيتها الفكرية مما ينحدر منه فكر الولاءات والانتهاآت السائد ولا كان هذا الفكر ترابط بها من بعد، وهو الفكر الإسلامي الذي كانت قد انحدرت منه وترابطت به من قبل هيئات المجتمع الأهلي التقليدية من طرق وطوائف وملل وأوقاف، بما كان يكفل لها إمكانات التسيير الذاتي في إطار شرعية منحدره من مرجعية ثقافية سائدة. لأن الناس في تكويناتهم الأهلية يتحاكمون مع بعضهم البعض بقواهم الذاتية وبتلقائيات ما يتراضون عليه.

لذلك فإن التكوينات الأهلية ضعفت ضعفاً شديداً؛ التقليدي منها وإن كان يعتمد على فكر للولاءات والانتهاآت ومنحدر من المرجعية العقيدية السائدة وما تشيعه من معايير للاحتكام، فإنها تكوينات لم تعد قادرة بأساليبها التنظيمية التقليدية في العمل بنماذج إدارتها القديمة، على أن تكافئ أو توازي أساليب دولة حديثة التشكل والعمل. والحديث عن هذه التكوينات الأهلية مع ما توافرها من أساليب حديثة في البناء والعمل لم يكن توافرها من الولاءات والانتهاآت ما ينحدر من مرجعية ثابتة لديه وسائدة تمكنه من الإدارة الذاتية والتحاكم الذاتي والانصياع التلقائي لما يمارس من ولايات على المتدرجين فيه.

ومن ثم طغت الدولة المركزية الحديثة على تكوينات المجتمع الأهلي طغياناً شمل التقليدي والحديث، وكان طغياناً من شأنه أن يزهد روح هذه التكوينات، والمتابع لتاريخ هذا الأمر على مدى القرن العشرين يلحظ كيف استبدت الدولة المركزية بالغالب الأعم من وظائف هيئات المجتمع المدني وكيف أحالتها إما إلى حطام وإما إلى خُشْبٍ مسندة أو إلى هياكل خاوية.

●● سادساً:

ومن جهة ثالثة فإنه في فترات الاستعمار الأجنبي لبلادنا وسيطرته على الدولة، ظهرت حركات التحرر الوطني في المجال الأهلي. كانت الدولة بكل قواها وكفاءتها التنظيمية خاضعة للإرادة الاستعمارية ولمن يوالي هذه الإرادة من قوى اجتماعية وثقافية وفئات أهلية. وفي المقابل وجدت ونمت حركة أو حركات شعبية أهلية تستهدف التحرر الوطني. والحاصل المعروف أنه إذا كانت الحكومات عاجزة عن تحقيق الأمن للجماعة السياسية، وإذا سلمت قيادتها لإرادة أجنبية، أو إذا كانت الضغوط عليها قد بلغت الحد الذي انهارت

به مناعتها في مواجهة مخاطر الخارج وأطماعه، إذا حدث أي من ذلك فإن الجماعة السياسية تنشئ وتبلور من قواها الذاتية التشكيلات التنظيمية التي تعبر عن إرادتها في التحرر، والتي تعد الوسائل لمقاومة العدوان الحادث أو درء المخاطر المتحققة. وهي تكتسب شرعية وجودها ونشاطها بأدائها هذه الوظيفة. والشرعية في هذا الصدد إنما معناها هو شيوع التقبل الشعبي والاجتماعي لوجود هيئة معنية وشيوع التقبل لقراراتها والانصياع لحكومتها لما تُشرف عليه من شئون وما تتخذه من تصرفات، وبهذا الوضع ندرك كيف ظهر حزب «الوفد المصري في مصر مع ثورة 1919»، وكيف ظهر حزب المؤتمر الهندي كمقاومة للحكم البريطاني للهند، أو حزب الكومنتانج على الصين على عهد زعامة صن يات صن.

هذه التنظيمات الأهلية التي قامت بقيادة حركات كفاح الشعوب ضد السيطرة الأجنبية، سواء كانت هذه السيطرة حكمًا مباشرًا أو احتلالًا عسكريًا أو نفوذًا ضاغظًا يشل فاعلية الإرادة الوطنية فيما تستهدف من صالح وطني عام، هذه التنظيمات كانت أهلية بمعنى أنها لم تكن تعتمد على سلطان الدولة القاهر فيما تملك من وسائل استخدام العنف شرطة وجيشًا، ولا كانت تعتمد على القدرة المالية للدولة التي تمتلك الحق في الجباية العامة وتملك مكنت الإنفاق العام. ومع ذلك كان لها من الشرعية الأهلية ما تولد بموجب قيامها بوظائف الحماية والتحرير لشعبها، وهي شرعية وظيفية ترد إليها بموجب هذا القيام وتنصاع لها رقاب الجماهير بموجب اندراجها في هذا الهدف. وشرعيتها الوظيفية هذه تكسب التشكيلات الفرعية التي تنشئها أو تعتمد عليها، تكسبها ذات الشرعية وذات التقبل الشعبي العام وذات الانصياع الشعبي العام. ومن هنا نفهم هذه الدفعة القوية التي لحقت عددًا من تنظيمات المجتمع الأهلي إبان قيام حركات

المقاومة الشعبية، وذلك في إطار ما كانت تعتمد عليه هذه الحركات من تنظيمات أهلية.

ولكن الحاصل أنه لما استقلت دولنا وانزاحت السيطرة الأجنبية في مجملها عنها، ظهرت حكومات التحرر الوطني، وبنيت هذه الحكومات هياكلها في الدولة مما كان تراكم من قبل من أجهزة وأشخاص مدربين وذوي خبرات عمل سابقة بهذه الأجهزة؛ فورثت الأجهزة السابقة، وفي الوقت ذاته لم تجد ثمة ضرورة لديها لإقامة التنظيمات الشعبية التي كانت من قبل تؤدي وظيفة التحرير والسعي للاستقلال؛ لأن الدولة ورثت هذه الوظيفة بموجب نزوعها الوطني وسياساتها الاستقلالية، ومن ثم خلا الجو لجهاز إدارة الدولة من أي تشكيل أهلي شعبي يشكل تجمعاً منظماً يوازن سلطتها أو يحد من إمكاناتها، ولأن شرعية الحركات الوطنية كانت شرعية وظيفية نشأت بموجب سعي هذه التنظيمات الوطنية لتحقيق الاستقلال. فقد ورثت الحكومات الوطنية هذه الشرعية أيضاً وصارت شرعية وظيفية تحتكرها الدولة في أدائها الوطني العام.

واستطاعت الدولة الوطنية أن تقيم تنظيمات شعبية تابعة لها وغير ذات استقلال عنها، وغير ذات قدرة على التسيير الذاتي لشئونها من دون إدارة الدولة، واستطاعت أيضاً أن تهيمن على التشكيلات الشعبية النوعية التي كان التوازن السابق بين دولة الخضوع للاحتلال والتنظيمات السياسية للتحرر الوطني، كان هذا التوازن يمكن من قيامها واستقلالها النسبي ويحقق لها الإدارة الذاتية لشئونها ولشئون أعضائها، ثم لما توحدت الدولة مع حركة التحرر وصارت دولة الحكومات الوطنية، سقط هذا التوازن التنظيمي بين الدولة وبين حركات التحرر، وهو التوازن الذي كان يقوم به استقلال هذه التشكيلات الشعبية النوعية، مثل النقابات المهنية والنقابات العمالية والاتحادات وجمعيات الفلاحين والجمعيات الخيرية والثقافية حيثما وجد أي من ذلك.

واستوعبت دولة الحكومات الوطنية كل هذه التشكيلات، بالدمج أو الإلحاق أو بالهيمنة الإدارية الدائمة، وأقصد بالدمج إفناء الوجود الذاتي للتشكيل التنظيمي الأهلي وقيام الدولة بنشاطه ذاته؛ أي حلولها محلها، وأقصد بالإلحاق تبعية هذا النشاط الأهلي الذي كان يقوم عليه تنظيم ما، تبعيته لأجهزة الدولة وإدارة الدولة للنشاط من خلال هذا التنظيم الذي كان قائماً وهيمنت الدولة على إداراته، وأقصد بالهيمنة فرض الدولة سلطتها الوصائية على ذلك التشكيل من خلال فرض سلطتها في اعتماد قراراته أو رقابة نشاطه الجاري أو من خلال اكتسابها القدرة على حل أجهزته الإدارية وعلى استبدال غيرها بها.

حدث بعد ذلك أن اعترت بلادنا موجة أخيرة من موجات الهيمنة الاستعمارية، اعتمدت على فتوة الولايات المتحدة الأمريكية وقدراتها الاقتصادية والعسكرية النووية الرادعة، كما اعتمدت على إرثها لخبرات الاستعمار القديم وتقاليده، واعتمدت على التجزؤ والانقسام الذي كانت عليه نظمنا وحكوماتنا الوطنية حديثة العهد بالاستقلال والتبعية، واعتمدت بعد ذلك على انهيار الثنائية الدولية بسقوط الاتحاد السوفيتي وانفراد الولايات المتحدة بالهيمنة والزعامة للدول الكبرى. مما أفقر الدول الحديثة العهد بالاستقلال الوطني دعماً كان يأتيها من هذه الثنائية الدولية.

وكان من أسباب ما اعترى بلادنا من هذه الموجات أن كلاً من دولنا كانت لا تزال مناعتها التحريرية والاستقلالية مجروحة، إما نتيجة نقص الخبرات في أساليب الحكم والتنمية، أو نتيجة عدم خلوص الحكم الوطني للوطنيين وحدهم، أو نتيجة وجود الأزمات والتوترات الخارجية والإقليمية المحيطة بأي من البلاد المعنية، بما يمكن من إثارة هذه الأزمات واستنفاد طاقة دول فقيرة حديثة العهد بالتنمية، استنفاد طاقتها وجهدها أو بإثارة النزاعات العسكرية

وحدوث الهزائم العسكرية، مثل إسرائيل بالنسبة للدول العربية المحيطة بها أو جنوب السودان بالنسبة للسودان أو غير ذلك.

وعندما انتكست النظم الوطنية لدول الاستقلال الوطني حديثة التكوين، أفرغت هذه الدول من محتوياتها السياسية والاجتماعية الخاصة باستكمال السعي للتحرر وسياسات التنمية والتكامل الإقليمي بين بعضها البعض، أفرغت من ذلك محل هذا المحتوى قيادات سياسية وخبراء نقلوا بلادهم من سياسات الاستقلال والتحرر إلى سياسات التبعية والخضوع السياسي والاقتصادي للدول الاستعمارية الكبرى. وكل ذلك جرى باستخدام ذات الدولة القائمة بهياكلها وأدواتها والغالب من عناصرها من ذوي الخبرات والسلطات الفنية غير السياسية، فصارت أجهزة الحكم والإدارة منفصلة عن الجماعة السياسية، ولا تتصل بها اتصالاً ديمقراطياً، ولا تتصل بها اتصال تحقيق لأهداف الجماعة في التحرر والاستقلال واتخاذ سياسات إشباع الحاجات الضرورية.

الأخطر من ذلك أن سياسات التبعية للقوى الخارجية الساعية للسيطرة، أفرغت أجهزة دولنا من أهم وظائفها التاريخية السياسية، وهي حراسة الأمن الجماعي لشعوبها من مخاطر الخارج. هي أولاً لم تستطع بعد ما اعترأها من انقلابات أن تقوم بهذا الواجب أو أن تستمر فيه، للاختلال الكبير الذي حدث بين قدراتها العسكرية «الاقتصادية والتقنية والإدارية» وبين قدرات القوى الدولية الكامنة، وهي ثانياً كانت في تكويناتها التنظيمية بعيدة عن شعوبها بعدم توافر الصلة الديمقراطية المنتظمة بينها وبينهم، وهي ثالثاً صارت معزولة عن شعوبها أيضاً بما اتخذته من سياسات التبعية لدول الخارج المتنوعة. وكل ذلك أغلق الفئات العليا من رجال هذه الدول على أنفسهم، فصاروا أوثق رباطاً بعلاقات الخارج المتنوع، وصاروا منفذين لسياسات الخارج أكثر منهم

معبرين عن احتياجات الداخل ومطالبه، سواء كان هذا الداخل شعبًا عاملاً أو رأسماليين أو ملاك أراضٍ أو مثقفين أو مهنيين أو غير ذلك.

ولأن أداة الدولة وأجهزتها كانت ذات شأن مهم في هذا الأمر وما آل إليه، ولأنها الجهاز أو الأجهزة التي بها تقدمت من قبل السياسات الوطنية، ثم صارت إلى أن تكون ما ينفذ به السياسات المعاكسة، فقد لزم أفراد الحديث عنها منذ نشأت أجهزة الدولة الحديثة في التاريخ الحديث في مصر، أو منذ عهد محمد علي، وعلاقة ذلك بالتنظيمات الأهلية.

الفصل الثاني

النشأة الحديثة لأجهزة الدولة حتى ثورة 1952

•• أولًا:

أُرسيت أسس التنظيم الحديث للدولة في مصر، في أيام محمد علي، من 1805 إلى 1848. وتنظيم الدولة هو بناء تاريخي يجري تشييده بالتراكم عبر السنين، وتتراكم تكويناته وفقًا لموجبات الجغرافيا السياسية، ووفقًا للثقافة السائدة وللعادات الحضارية والتنظيمية الشائعة، وحسب ما يستجد من ضرورات وتحديات، وما يستحدث ويحاكي من نماذج التنظيمات ومن أساليب الإدارة ومن أنماط العلاقات والمعاملات في المجتمعات الأخرى، وفي إطار الحدود والضوابط التي تتفق عنها الأوضاع السياسية وتوازنات العلاقات بين القوى المختلفة في كل مرحلة تاريخية متميزة من مراحل هذا الزمان الممتد.

وعلى مدى ثلاثين سنة من تولي محمد علي واليًا على مصر أنشأ عددًا من الدواوين، وناط بكل منها بعضًا من وجوه نشاط الإدارة. ويتفرع من كل منها «مصالح» أو «مديريات» (أي إدارات)، وبكل من هذه التقسيمات «أقلام». ثم تبلور كل ذلك فيما صدر في 1837 باسم «السياسة»؛ أي النظام الأساسي.

وأجرى تقسيمًا لأنشطة الإدارة العامة التي تقوم بها الدولة، وجعلها سبعة دواوين:

الأول ديوان الوالي أو الديوان الخديو ويشمل عددًا من الأنشطة منها ما يتعلق بشئون الوالي من توريدات وأسلحة وتشوينات وأرشيف وبيت للمال وأوقاف ومستشفيات ومصلحة سك العملة والبريد. والثاني ديوان الإيرادات، ويشمل فيما يشمل حسابات الأقاليم والحجاز والسودان والبحار وكل ما يتعلق بالخزانة. والثالث ديوان الجهادية بما يتضمن كل أوضاع القوات البرية من تدريب وضبط وحركات ومعسكرات ومستشفيات وورش وذخائر وتموين. والرابع ديوان البحر وينطوي على أوضاع الأسطول «الدونما» والترسانة والمخازن والتجهيزات والمهمات. والخامس ديوان المدارس من «المبتديان» (الابتدائية) و«التجهيزية» (الثانوية) والمدارس الخصوصية والمكتبات والعلوم والصنائع، فضلًا عن القناطر الخيرية ومطبعة بولاق وجريدة «الوقائع المصرية» والأمور الهندسية. والسادس هو ديوان «الأموال الإفرنكية والتجارية المصرية» ويشمل شئون الأجانب والمبيعات والمشتريات والعلاقات الخارجية في إطار ما يسمح به وضع مصر بوصفها ولاية عثمانية لا تتمتع بالشخصية الدولية مع الدول الأخرى. ثم يرد الديوان السابع وهو ديوان «الفاوريقات» ويشرف على المصانع والورش وغيرها من نوعها.

والتقسيم هنا تقسيم حديث يوحى بالاطلاع على نظم الإدارة الحديثة بمعايير القرن التاسع عشر في الدول والمجتمعات الأوروبية. وهذا التقسيم الحديث يستجيب لما أوجبه أوضاع النشاط الاجتماعي والاقتصادي الحديث من حيث تعدد الاختصاصات وتنوعها ومن حيث تنوع المهن والتخصصات الفنية. وهو فيما يتعلق بالإدارة والتنظيم، يعكس ما طرأ على أوضاع الإدارة العسكرية من تنوع وتخصص مهني، إذ لم يعد الجيش جموع وحدات متماثلة من رجالة (مشاة) وفرسانٍ يمسون سيوفًا ورمحًا وسهامًا، بل صار فرقًا

متنوعة السلاح والتدريب تشكل في مجموعها كياناً متماسكاً واحداً، ويدخل فيه من أوضاع الصناعات الحديثة من حملة الأسلحة النارية والبنادق ومحركي المدافع وغير ذلك. وصار جماع تنوعات عديدة من زراعية (التموين والملابس) وبيطرية (الخيول)، وصناعية (المدافع والبنادق والبارود)، وكل ذلك يحتاج إلى علوم وتخصص وتفرغ. كما يحتاج إليها في الحياة المدنية، تخصص وتفرغ يتناسب مع هندسة الطرق والري والقناطر وما يكفل ذلك من حسابات وإدارات وتنسيق.

ومن جهة أخرى، فإن التقسيم الفني والمهني والتخصصي - على صورة دواوين ومصالح وإدارات - يتضمن رشداً ومراعاة لأوضاع التخصص والإتقان، ولكنه من جهة أخرى من شأنه ألا تتجمع الصورة الكلية للواقع الاجتماعي إلا في القمة المركزية لهذا التكوين الهرمي؛ حيث تتجمع الخيوط كلها والمعلومات كلها وخبرات الخبراء والمتخصصين في المجالات المختلفة على تعددها وتنوعها، ومن ثم فإن صورة المجتمع وإمكاناته ومشاكله لا تبدو في وضعها الكلي المتكامل إلا لدى القمة المركزية التي تقف على رأس كل هذه الدواوين. وكذلك فإن خبرة الحلول المختلفة للمشاكل وخبرة الاستفادة المثلى للممكّنات الواقعية لا تتجمع إلا لدى هذه القمة المركزية. وكذلك إمكانات العمل في تكامله وتناسقه لا تتاح إلا لهذه القمة التي تستطيع تقرير السياسات العامة وتفرغها إلى مجموعة من القرارات الجزئية النوعية، وتوزيعها على الأجهزة المناسبة لنوع التخصص المطلوب، ومن ثم لا يستبد جهاز ولا ديوان واحد لا برسم سياسة عامة ولا بتنفيذ هذه السياسة العامة، وقد ينفذ الجانب المنوط به بغير أن يكون متعرفاً على مجمل الأثر المقدر أن يترتب على سائر نوعيات الأنشطة الفرعية الموزعة عليه وعلى غيره من مثله من الأجهزة.

وأكد ذلك تقسيم الأقاليم المصرية إلى سبع مديريات، منها أربع مديريات في الوجه البحري، وثلاث مديريات في الوجه القبلي، فضلاً عن القاهرة (مصر

المحروسة) والثغور وهي الإسكندرية والسويس ودمياط ورشيد. وكذلك إنشاء المجالس التي تضم كبار رجال الإدارة وتعطي المشورة فيما يطلب إليها من الوالي أو من أعضائها أو من جهات الإدارة المعنية.

وهذا التوزيع لجوانب السلطة من النواحي الفنية التخصصية ومن النواحي الإقليمية والجغرافية، فضلاً عن رشده وفاعليته وعلميته، فهو توزيع من شأنه أن يبلور نوعاً من السلطة المركزية يصعب تحديدها من داخل الإدارة، كما يصعب الوقوف منها موقف الندية والمساواة، لأن من يفكر في أن يفعل ذلك إنما يدرك فوراً أنه يفتقد من قدرات المعرفة وإمكانات الفعل، القدر الذي تملكه هي بما يتجمع لديها من خيوط شبكات التلقي والدفع.

•• ثانياً:

إن استقراء الوظائف المنوطة بالدواوين السبعة التي رتبها نظام سياستامة في 1837، يكشف أنها في غالب أنشطتها تمارس ما صرنا نسميه من بعد بالمهام أو الوظائف السيادية للدولة؛ فهي تتعلق بشئون ديوان الوالي، وبالقوات المسلحة البرية والبحرية، وبالضرائب وإيرادات الدولة، وبإدارة الأقاليم والحجاز والسودان، وبالشئون الخارجية. ويبقى ديوانا المدارس والفاوريقات، وأن التعليم الحديث الذي أنشأه محمد علي والمصانع التي أدارها، كان كلاهما في غالب نشاطهما الأعم إنما يخدمان القوات المسلحة إمداداً لأفرادها بالعلوم الحديثة المناسبة لأعمالهم «الجهادية»، وإمداداً لنشاطها بنوع الإمدادات اللازمة من حيث السلاح والذخيرة وملبس الجند والرعاية الصحية البشرية للجند والرعاية الصحية البيطرية للخيول بوصفها من عناصر التكوين الحربي.

أذكر هذه الملاحظة وأنا أتابع الخطوط العامة لتكون جهاز الإدارة ونموه عبر السنوات التالية، فهو بدأ، ومن الطبيعي أن يبدأ ببذور وبأسس لتشكيل الوظائف

السيادية لديه، أي وظائف السياسة التي تعتبر المقومات الرئيسية للدولة. وذلك بملاحظة أن مصر كانت في وضع الولاية داخل دولة أكثر شمولاً وحاضرتها في إستانبول، وهي دولة الخلافة العثمانية. ولذلك يلاحظ أنه إذا كانت ثمة وظائف سيادية نمت نموًا بعيد المدى أيام محمد علي مثل ما يتعلق بديوان البحر (أي القوات المسلحة البرية والبحرية)، فإن ثمة وظائف أخرى كانت ضامرة رغم تشكيل ديوان لها، مثل ديوان «الأمر الإفرنجية» الذي تحدت مهامه الظاهرة في شئون الأجانب والتجارة والخارجية، وإن كان محمد علي في الحقيقة يمارس اتصالات مباشرة بالدول الأجنبية من خلال قناصلهم في الولاية المصرية ورغم وجود السفارات في إستانبول.

وبغير الدخول في تفاصيل لا يحتملها هذا العرض، فقد تراوح هذا التكوين بين القوة والضعف، وبين النمو والضمور على مدى العقود الأربعة التالية لـ «سياستنامه»، وذلك انعكاسًا للأوضاع السياسية العامة من حيث صعود دولة محمد علي ثم انكسارها بعد 1840، ثم تغلغل النفوذ الأجنبي الأوروبي على مدى العقود التالية، وانعكس ذلك فيما تنازع جهاز الإدارة المصرية من تيارات متعارضة.

وكانت الخطوة التي تمثل علامة طريق في تشكّل هذا الجهاز هو ما اتخذته الخديو إسماعيل من إجراء إنشاء أول مجلس للوزراء في مصر في 28 أغسطس سنة 1878م الموافق غرة رمضان سنة 1295هـ وقد سُمي مجلسًا للنظار (لا للوزراء) لأن لفظ الوزارة كان يقتصر من حيث الشكل على تشكيلات الدولة الرسمية في إستانبول، وكانت مصر لا تزال ولاية تابعة لها. ولفظ الناظر والنظارة بما يعنيه من معنى الإشراف والإدارة أكثر ملاءمة من الناحية الرسمية للدلالة على الوضع «المحلي» للمجلس وأعضائه. وقد ظل هذا اللفظ مستخدمًا بمصر حتى انفصلت عن دولة الخلافة من الناحية الرسمية بإعلان بريطانيا حمايتها عليها في سنة 1914. فاستبدل باسم الناظر اسم الوزير.

أهمية خطوة إسماعيل أن صار الوزراء «أعضاء مجلس النظار بعضهم لبعض كفيلاً»، حسبما جاء بالأمر العالي للخديو الصادر إلى رئيس الوزراء نوبار باشا، ومن ثم تقوم هنا المسؤولية التضامنية للوزراء. والأمر الثاني حسبما ورد بهذا الأمر العالي ذاته أن مجلس الوزراء ينظر في «جميع الأمور المهمة المتعلقة بالقطر» ويتخذ قراراته بالأغلبية، فيصدق عليها الخديو. والأمر الثالث أن وظائف الدولة الأخرى لا يجري شغلها بالتوازي مع وظائف الوزراء، بمعنى أن الخديو الذي يعين الوزراء ليس هو من يعين كبار رجال الدولة الآخرين، إنما يجري شغلها بالتتالي بمعنى أن يختارهم الوزراء ويصدق الخديو على هذا الاختيار، أما الوظائف الصغرى فيجري شغلها من السلطات الأدنى، على أن مسؤولية الوزراء التضامنية هنا لا تقوم أمام مجلس نيابي، لأن المجلس النيابي لم تكن له سلطة مساءلة الحكومة، بل تقوم إزاء الخديو نفسه فقط.

وأيًا كانت الملابس السياسية الجارية وقتها التي أملت على الخديو إنشاء هذا المجلس، وأيًا كان حجم الضغط الإنجليزي الفرنسي عليه لإقامة هذا التشكيل في ذلك الوقت، ولتنشأ به الوزارة الأولى برئاسة نوبار باشا ذي الصلة الوثيقة بالمصالح الأجنبية وقتها، وأن تضم الوزارة وزيرين أجنيين أحدهما إنجليزي للمالية والثاني فرنسي للأشغال. أيًا ما كان هذا الأمر، فقد ثبت التشكيل الوزاري على هذه الصورة المنشأة بوصفه أحد الأبنية الأساسية التي تتكون منها إدارة الدولة المصرية، بوصفها الاجتماعي أيضًا. وقد زایلها بعد ذلك هذا التشكيل المختلط المصري الأجنبي، زایلها بعد شهور لا تبلغ الشهور الستة، ولم تعرف مصر بعد ذلك قط وزيرًا أجنبيًا في أي من وزاراتها، رغم الاحتلال العسكري والبريطاني الذي بدأ في 1882 وبقي أربعًا وسبعين سنة حتى 1956.

وكانت الوزارة الأولى (1878) بها وزارة (نظارة) للخارجية، وبها وزارة (نظارة) للداخلية تضم مجلس شورى النواب وإدارة الأقاليم والمحافظات وأقلام منع الرقيق ومصلحة الصحة والدفترخانه والإحصاء والمطبوعات

والمطابع الأهلية، والمحفوظات والعسكر وبيت المال والسجون، وبها وزارة (نظارة) للمالية تضم الدين العمومي وصندوق الدين وإدارة المالية للأقاليم والشئون والمخازن والبريد والجمارك وسك النقود والمعاشات والميناء ومأموري تحصيل الإيرادات، وبها وزارة (نظارة) الجهادية والبحرية تضم المهتمات العسكرية والمرتبات والتموين والإمدادات والأسلحة والذخائر والمعسكرات والمستشفيات والسفن الأميرية والمدرسة الحربية، وبها وزارة (نظارة) الحقلانية تضم المحاكم المختلطة والمحاكم الشرعية والمجالس المحلية والإشراف على السجون (لم تكن نشأت بعد المحاكم الأهلية). وبها وزارة (نظارة) الأشغال وتشمل المباني الحكومية والآثار والري والترع والقناطر والهويسات والكباري والمواني والجسور والطرق والشوارع وامتيازات الأراضي والورش والسكك الحديدية والتلغراف والملاحات والمحاجر والمعادن وبيع المحصولات والمنارات ومصالحة الأملاك الأميرية ومجالس الزراعة والمهندسين. وبها وزارة (نظارة) المعارف والأوقاف وتضم المدارس الأميرية والبعثات، والمدارس والمكاتب الأهلية.

ومن الظاهر هنا أن ثمة وزارات سبعة تشمل الوظائف السيادية للدولة على النحو الذي أشير إليه فيما سبق بالنسبة «للسياستنامه». ولكن يمكن ملاحظة أن التشكيل السيادي وإن كان يبدو أكثر وضوحًا بإنشاء وزارة للخارجية، إلا أن بعض مكوناته ضمير إذ صار ثمة ديوان واحد يضم «الجهادية والبحرية» بعد أن كانا ديوانين أيام محمد علي. وذلك يرجع إلى ما آلت إليه القوات المسلحة من ضمور نسبي عبر الأربعين سنة الفاصلة بين النظامين. كما يلاحظ أن هذا التشكيل الوزاري الإداري المركزي بدأ يمد وجوهًا للإشراف على بعض جوانب ما كان يعتبر من قبل نشاطًا اجتماعيًا أهليًا، لا تراقبه الدولة إلا في إطار إشراف الحسبة بمنع ما ظهر ضرره من منكرات ومظالم وإيجاب ما ظهر تركه من معروف.

فلنحظ بدء اهتمام «بالمطبوعات والمطابع الأهلية» فضلا عن موضوع «الصحة» مما صار يتبع وزارة الداخلية، وكذلك وجوه اختصاص لا تتعلق بالمدارس الأميرية التي تنشئها الدولة فقط، ولكنها تمتد إلى «المدارس والمكاتب الأهلية»، وكذلك المحاكم الشرعية والمجالس المحلية، ثم يرد النظر أيضًا في شئون الزراعة والملاحة والمهاجر والمعادن «وملاحظة التياترات»، بمعنى أن الإدارة المركزية لمصر صارت إلى التدخل في أنشطة كانت متروكة للمجتمع الأهلي.

.. ثالثاً:

نحن هنا نلاحظ بدايات نشوء الدولة الحديثة في مصر، أو أسس بناء أجهزة الإدارة التي تمارس الدولة من خلالها مهامها ووظائفها السيادية، من حيث كفالة أمن الجماعة وسلامتها في الداخل والخارج، ومن حيث الضبط العام لإيقاع النشاط المجتمعي في مجالاته المتنوعة دون أن يبلغ تضارب المصالح فيه وتعارضها ما يهدد تماسك الجماعة وما يكفل الحد الأدنى المطلوب لترابطها ولبقائها جماعة واحدة تعبر عنها هذه الدولة، ومن حيث الدفاع عن أسس الاستجابات الجمعية لأوضاع الجغرافيا السياسية، وأسس ما تقوم عليه الجماعة من عناصر التاريخ والعقائد.

ومن الطبيعي أن ندرك أن ما أعطى محمد علي ودولته دوره التاريخي - أنه صار صاحب واحدة من تجربتين لإعادة إحياء الدولة وتجديدها وبعثها لتصير قادرة على مواجهة تحديات القرن التاسع عشر، من حيث ما ظهر من أطماع الغرب ومخاطر إحاطته بالجماعة وتوغله فيها واستهدافه السيطرة عليها. وأقصد بالتجربتين، تجربة محمد علي في مصر، وتجربة السلطان محمود الثاني في إستانبول، وأقصد بالجماعة المعنية، الجماعة الإسلامية التي كانت تقوم عليها الدولة على

هذا المدى الذي تمثله دولة آل عثمان، وكان محمد علي في ظني يدور في هذا الإطار السياسي الثقافي الحضاري العام، وكان في مجاله صاحب أنجح تجربتين، مقارنةً بأداء محمود الثاني في إسطنبول.

لا أريد أن أستطرد في هذه النقطة، فحسبي منها ما يتصل بموضوعنا عن الدولة المصرية التي أرسيت أسسها في هذا السياق التاريخي، وحتى إن كان هذا السياق التاريخي قد انقطع أو تهافت بتجمع الدول الأوروبية لإفشال تجربة محمد علي وحصرها في النطاق المصري سنة 1840، فقد بقي من صنع محمد علي ما صلح لبناء أنضج تكوين مؤسسي لدولة حديثة في المنطقة العربية، من حيث الرشيد والكفاءة والضبط، ومن حيث الإحاطة بشئون الجماعة القطرية في إطارها المصري.

ولكن إذا كان توغل جهاز محمد علي في الشئون الأهلية والاجتماعية، من حيث السيطرة على الأوقاف والهيمنة على التكوينات الشعبية، إذا كان لذلك ما يبرره في عهد محمد علي لما ألقى عليه مشروعه السياسي من مهام جسام، تتعلق ببناء الجيش وإعداد التعليم المناسب لمهن حديثة يقتضيها هذا الإعداد، ومن حيث التمويل الذي تعين معه السيطرة بقدر الإمكان على فائض القيمة الاجتماعي وتعظيم الدخل القومي بما يقتضي من اعتبار مصر شبه مشروع اقتصادي إنتاجي واحد، بمعنى أنه إذا كان توغل الجهاز وقتها متلائماً مع ضخامة المهام وعظم التحديات المطروحة، إذا كان ذلك كذلك، فإنه بعد إفشال مشروع محمد علي منذ 1840 وبعد حصر نظامه وأهدافه في مصر فقط، لم يعد هذا التوغل في ضخامته مناسباً لهذه المحدودية في الأهداف وفي النطاق. ومع ذلك فقد زاد نزوعه إلى الهيمنة والحلول محل أي نشاط جمعي أهلي، كما ستجيء الإشارة إليه.

ونلاحظ أن وزارة الأوقاف التي ظهرت مع أول تشكيل وزاري في 1878، ألغيت في يناير 1884، ثم أعيدت في نوفمبر 1913 وبقيت إلى اليوم. ثم انسلخت الشؤون الزراعية لتشكيل مصلحة مستقلة في 1910 (بالقانون 34) ثم صارت وزارة مستقلة، وفي نوفمبر 1919 (القانون رقم 7) تجمعت مصلحة السكة الحديد والتلغراف والتليفون ومصلحة البوستان ومصلحة الفناارات والأشغال البحرية والملاحة النهرية والنقل الميكانيكي والطرق والكباري، وتشكلت منها وزارة المواصلات. وفي ديسمبر 1934 أنشئت وزارة للتجارة والصناعة شملت مصلحة التجارة والصناعة التي كانت تابعة لوزارة المالية، وفي إبريل 1936 أنشئت وزارة الصحة العمومية وضمت المستشفيات والمعامل ومقاومة الأوبئة، كما ضمت شؤون الأمراض المتوطنة ورعاية الطفل ومقاومة الحشرات ومراقبة الأغذية والمنازل غير الصحية والمحال المقلقة للراحة والخطرة والضارة بالصحة، مع الإشراف على شؤون مياه الشرب وعلى الصرف الصحي.

وفي أغسطس 1939 أنشئت وزارة للشؤون الاجتماعية، لتقوم على شؤون ومصالح منها «المسارح ودور السينما والنوادي والجمعيات والمهرجانات والموالد، ومنها الجمعيات التعاونية والتعاون بمختلف صورته، ومنها أعمال البر والإحسان، وكذلك مصلحة العمل والخدمات الاجتماعية والإرشاد والدعاية ومحاضرات التثقيف والمعاهد الليلية وحماية الطفولة والأسرة ومسألة العاطلين عن العمل... إلخ». وعبارة «إلخ» وردت بالقرار المنشئ للوزارة. ثم في أول يوليو سنة 1943 أنشئت وزارة التموين «تختص بشؤون التموين عامة» ثم أنشئت وزارة للوقاية المدنية مهمتها التدريب وإنشاء الفرق وتنظيم وسائل الدفاع المدني أثناء فترة الحرب، وذلك في يوليو 1943، ثم في مارس 1946 أنشئت وزارة التجارة والصناعة ضمت إليها اختصاصات وزارة التموين. وفي فبراير سنة 1950 أنشئت وزارة للشؤون البلدية والقروية تتبعها إدارة البلديات والأسواق والمذابح والمجاري وغالبها كان تابعًا لوزارت أخرى من قبل مثل

وزارة الأشغال العمومية ووزارة الصحة ووزارة الداخلية ووزارة الزراعة، ثم أنشئت وزارة الاقتصاد لتتبعها مصالح اجتزئت من وزارتي المالية والتجارة والصناعة.

وبعد ثورة 23 يوليو 1952، أنشئت وزارة للقصر الملكي في أكتوبر سنة 1952 حتى ألغيت الملكية بعد ذلك بشهور قليلة. وأنشئت «وزارة الإرشاد القومي» في نوفمبر 1952، وضمت الإذاعة والسياحة والدعاية ومراقبة السينما والمطبوعات والمعارض والمتاحف، ونص على أن من أهدافها توجيه أفراد الأمة وتيسير سبل الثقافة الشعبية «وعرض نتائج النشاط الأهلي والحكومي» وتزويد الرأي العام بالبيانات والإحصاءات الصادقة وفي يونيو 1956 صارت وزارة الشؤون الاجتماعية باسم «وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل». ثم في أغسطس 1961 انفصلت وزارة العمل بوصفها وزارة مستقلة عن وزارة الشؤون الاجتماعية.

وظهرت وزارات أخرى على مدى الستينيات وما يليها تختص ببعض وجوه النشاط، مثل وزارة الصناعة ووزارة البترول ووزارة الإنتاج الحربي ووزارة التخطيط، وكذلك وزارتتا الإعلام والثقافة بدلًا من وزارة الإرشاد القومي، ووزارة السياحة ووزارة الكهرباء.

•• رابعًا:

قصدت من هذا العرض شبه التفصيلي أن أرسم صورة سريعة لمدى تضخم جهاز الدولة المصرية على مدى من السنين يجاوز القرن ونصف القرن. وأن طول المدة يكشف دلالة مهمة، تتعلق بأن التضخم ودواعيه لا يكفي في التنقيب عن أسبابه الوقوف عند الوقتي أو الطارئ أو المرحلي، ولكن الأمر يتعلق بظاهرة ممتدة تتجاوز مراحل تاريخية ونظمًا سياسية ملكية أو جمهورية وبرلمانية أو رئاسية

وديمقراطية أو استبدادية ودستورية أو فردية، ونظمًا اجتماعية تتجاوز ملكيات الأرض الكبيرة والرأسمالية والاشتراكية والهيمنة الخاصة على الاقتصاد والهيمنة العامة عليه. ونحن بإزاء ظاهرة تنظيمية تدرس في إطارها الملموس على هذا المدى المتطاوّل. ليتمكن استخلاص وجوه الدلالة منها.

والحاصل أن هذا التضخم يجد سببًا له من بعض جوانبه في تضخم الأعمال وازدياد حجمها مما صار موكلاً إلى أجهزة الإدارة ومما اقتضته نهضة اجتماعية ظهرت مع القرن التاسع عشر ولم تكن ذات مثيل في القرون السابقة مباشرة. كما أنه يجد سببًا آخر له في جوانب أخرى، فيما تقتضيه فنون العمل والأنشطة الحديثة من وجوه تقسيم للعمل وتخصصات فرعية وتنوع. ولم يكن بيان أي من ذلك مما أقصده في الأساس، وهو من الشائع المشتهر الذي لا يحتاج إلى فضل تنبه.

إنما قصدت إليه فضلًا عن ذلك هو وجوه التمدّد هذه في أنشطة جهاز إدارة الدولة التي حلت فيها الدولة محل الأنشطة الأهلية للأفراد والجماعات. أو وجوه التمدّد هذه في أجهزة رقابة الدولة على الأنشطة الأهلية للأفراد والجماعات. والذي صارت به الدولة وأجهزتها، ليست فقط على سيطرة كاملة على الوظائف السيادية التي تعكس المصالح العليا للجماعة وتعكس أمن هذه الجماعة، وإنما صارت على توغل هائل في الأنشطة الاجتماعية ووجوه العمل الأهلي، وهو توغل يتخذ لتحقيقه طريقين، إما إحلال النشاط الإداري الحكومي محل النشاط الأهلي، وإما الرقابة المستديرة على النشاط الأهلي بما يلحقه بالنشاط الإداري الحكومي ويجعله تابعًا لهذا العمل الحكومي. ومثال ذلك ما نلاحظه بشأن الأوقاف والتعليم الأهلي والجمعيات والتعاونيات والنقابات المهنية والنقابات العمالية والصحافة، ومثاله أيضًا، يتعلق بأجهزة الدولة ذات الاستقلال التنظيمي التي امتدت إليها ذرائع للإحاق الحكومي لها بالسلطة التنفيذية، مثل الأزهر

والجامعات التي أنشئت من بعد والهيئات القضائية. وكل ذلك سترد الإشارة إليه ببعض الإيضاح إن شاء الله.

وأحاول هنا أن أوضح أن ثمة نوعين من أنواع النشاط الأهلي القائم على الإدارة الذاتية: الأول يتعلق بالتعبير عن جماعات قائمة فعلاً، والثاني يتعلق باستهداف أنواع نشاط.

النوع الأول مما يتعين الإشارة إليه في هذا السياق، أن أي جماعة تستشعر انتفاءً مشتركاً أو ترتبط بصالح مادي أو معنوي، إنما يقوم عليها بموجب هذا الوضع الجمعي مشخّص أو تكوين مؤسسي ليمارس النشاط المطلوب أو ليدبر الشأن المشترك الذي قامت عليه. والدولة هي الشخص للجماعة الرئيسة أو الجماعة الحاكمة لغيرها في المجتمع، سواء كانوا أفراداً أو جماعات فرعية. وكما أن من ينضون تحتها ليسوا أفراداً ومواطنين فحسب، بل جماعات يتمايز بعضهم عن بعض بتنوع معايير التصنيف، بموجب الأصل العرقي القبلي المشترك أو بموجب الإقليم المشترك، أو اللغة أو الدين أو المذهب أو التشكل الثقافي المشترك، أو بموجب الانتماء لمهنة أو حرفة واحدة. وباختلاف معايير التصنيف فإن الجماعات تتداخل دوائرها بعضها مع بعض، فمن يجمعهم انتماء حرفي أو مهني واحد قد يفرقهم انتماء إقليمي أو مذهبي، ومن يختلفون في العرق أو النسب قد يتفقون في الجامع الديني... وهكذا

والأصل أن لكل من هذه التكوينات الجماعية مشخّصاً تنظيمياً، فلا تقوم جماعة تشعر بوحدة هوية أو نوع رابط يجمعها إلا ويستقيم لها شكل ترابط يتأكد بدرجة الوثوق والاحتياج المطلوبة على المدى الطويل أو في مواجهة ظرف محدد مُلجئ لتضامنها. ومن هنا يظهر لها وجه تشكّل تنظيمي، إما أن العرف والاعتقاد يسهم في تشكّله، وإما أن يستغل علاقات تنظيمية أخرى كانت ضامرة فيعيد توظيفها بما يحقق الأهداف المستحدثة، وإما أن ينشئ له بالتعبير الفصيح تكويناً مؤسسياً ثابتاً ومستحدثاً. ومن هنا تتولد الإدارة الذاتية لكل من هذه التكوينات،

كل حسبها يتناسب مع حجمه ونوع تشكّله وسياق نشاطه. وكان هذا الوضع سائدًا من قديم، وبه تشكّلت طوائف دينية ومذهبية وجماعات ونقابات حرف وطرق صوفية... إلخ، جنبًا إلى جنب إدارة الدولة المركزية وعلى تنسيق معها أو تدافع، وعلى تلاؤم أو تشاحن.

أما النوع الثاني، فثمة من التكوينات الأهلية ما ينشأ بمبادرات أفراد أو جماعات أهلية لا ليبر عن جماعة أو تصنيف جمعي قائم، ولكن ليقوم به وعاء عمل يراه أصحابه عملاً صالحًا ولازمًا ويرون أنفسهم مندوبين للقيام عليه. سواء لإنشاء مدارس أو إدارة أسبلة، ومستشفيات أو تمهيد مرافق تنفع الجماعة أو المحتاجين أو الصرف على وجوه خير، وسواء للدعوة لمعروف ظهر تركه أو النهي عن منكرات ظهر فعلها، وسواء لتنبيه الناس لظهور نوع فساد كان خافيًا وحثهم على مقاومته، أو وجه خير مستحدث لم يتبهاوا إليه بعد وحثهم على القيام به، ومن هنا تظهر الأوقاف والتكايا والفرق قديمًا، كما تظهر الأوقاف والجمعيات الخيرية والأحزاب وغير ذلك حديثًا. وكل ذلك يستقيم نشاطه بما ينكفل له من إمكانات الإدارة الذاتية.

والحاصل أنه على مدى قرن ونصف قرن انقضيا، تضخم جهاز الدولة الإداري وتمدد نشاطه، لا ليقوم بوظائفه السيادية التقليدية فقط، ولكن ليحل محل وجوه النشاط الأهلي للجماعات المختلفة، أو ليحكم سيطرته على ما لم يحل محله منها، فيلحقه بنشاطه المركزي.

•• خامسًا:

وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى عدد من وجوه النشاط الأهلي التي تآكلت بفعل تمدد النشاط الحكومي، سواء كانت هيئات أهلية تشخص جماعات انتهاء فرعية مثل الطوائف أو كانت هيئات أهلية قامت لتحقيق وجه من وجوه الصالح

العام مثل الأوقاف، وسواء كانت هيئات أهلية تقليدية تحرّرت من التكوينات القديمة مثل طوائف الحرفيين أو كانت هيئات أهلية حديثة مثل النقابات المهنية، وسواء كانت قد تآكلت بسبب حلول النشاط الحكومي محلها أو بسبب هيمنة الرقابة الحكومية عليها، وسواء كانت هيئات تشكلت في أصل نشأتها بحسبانها من عناصر الوجود الحكومي كالجامعات، أو كانت تشكلت في أصل نشأتها في بيئة أهلية صرف مثل الجمعيات الخيرية.

ولا أريد أن أستطرد في بيان تفاصيل حركة التفاعل والتأثير بين النشاط الحكومي بوحداته المرتبطة بالمركز وبين النشاط الأهلي بوحداته المتناثرة بين الناس. وحسبي بيان توجه الحركة العامة في هذا الصدد. ويكفي في عجالة سريعة عن القرن التاسع عشر، أنه بدأ وكانت أهم جوانب النشاط الأهلي وتكويناته تتمثل في نقابات الطوائف التي تضم أصحاب المهن كل على حدة وتوجد نوعاً من الإدارة الذاتية لشئون كل منها، والنوع الثاني هو الطرق الصوفية التي كانت تضم تشكيلات أهلية لا تمارس العبادة وشعائرها على وجه من الوجوه فقط، ولكنها تقوم بوظائف شتى مما تقوم به الجمعيات والأحزاب الآن، فهي مجال التجمع الأهلي والاستجابة الأهلية لأي حدث من الأحداث الاجتماعية العامة أو الخاصة وهي مجال التساند والتآزر بين الناس لمواجهة ما يطرأ عليهم من مشاكل. والنوع الثالث هو الوقف وهو أساس التمويل الأهلي للكثير من الخدمات والأنشطة الاجتماعية، وعلى رأسها التعليم وكذلك خدمات المرافق المختلفة التي ولدتها الحاجة الاجتماعية.

وإن كلاً من هذه التشكيلات إنما كان يتكون بطريقة أهلية، وبموجب المبادرات الفردية والشعبية، وتحكم علاقاته بعض من قواعد الفقه التي يجري تطبيقها بواسطة القائمين على العمل، فإن اختلفوا لجئوا إلى قاضٍ ليفصل في مسألة الخلاف ثم يعود الأمر إلى ذويه وفقاً لسابق عهده، بمعنى أنه لا توجد رقابة حكومية دورية مستمرة لها سلطات وصائية على أي من هذه التكوينات.

كما يحكمها أيضًا العديد من الأعراف والعادات المتبعة من حيث طريقة تولي شيخ الطائفة أو الطريقة وحدود سلطاته وأساليب التعامل من أعضاء الطائفة أو الطريقة وفقًا لنظم داخلية متوارثة أو عادات عرفية. والقضاء يحكم في الغالب وفقًا لآراء فقهية يستقيها مباشرة من أحكام الشريعة وما يشتهر من آراء الفقهاء والمفتين والقضاة السابقين دون أن تصدر بمراسيم أو قرارات من الحاكم.

وكانت هذه التشكيلات من السعة والتعدد والانتشار بحيث إنها كانت تستوعب حركة المجتمع حتى في ظروفه الصعبة. فإن الحركة الشعبية التي أثبتها المؤرخون في مقاومة الاحتلال الفرنسي بمصر من 1798 إلى 1801 لا يفهم كيف كانت تجري بغير أوعية تنظيمية، لقد كانت الأوعية التنظيمية للطرق الصوفية ولنقابات الطوائف هي ما كفل تنظيم هذه الحركة في هذا الظرف الصعب، رغم أنه نشاط يجري على غير ما أعدت له هذه التشكيلات، ولكن أمكن لها أن تستوعبه وأن تحتضنه في غيبة وجود أحزاب و فرق سياسية، فالنقابات الحرفية والطرق الصوفية هي التي كونت الشبكة التنظيمية التي أمكن بها إدارة حركة المقاومة الشعبية ضد الاحتلال الفرنسي.

على أنه على مدى القرن التاسع عشر ضعفت هذه التشكيلات جميعًا، فالوقف مثلاً أجرى محمد علي بالنسبة له ما جعله هو المتحكم في دخله وذلك باعتبار السيطرة على الأوقاف جزءًا من سياسته لتوفير التمويل اللازم لبناء الجيش ومشروعاته وللنهوض التعليمي والاقتصادي. وقد بقي الوقف بعد ذلك ولكنه ضعف وصار أوهن مما كان عليه في بدايات القرن من حيث النشاط الاجتماعي ومن حيث ما كان يولده الوقف من استقلالية للمشروع الممول بواسطة واستغنائه عن الدولة المركزية فيما يتعلق بالتمويل، وقد كان الأزهر مثلاً يمول في الأساس من ريع الأوقاف التي وُقِّفت عليه، والتي كان يديرها مستقلاً عن الحكومة المركزية، وبضعف الوقف ضعفت القدرة على الاستغناء عن الدعم الحكومي.

ومن ناحية نقابات الطوائف، فإنها تقوم أساسًا على أصحاب الحرف في سائر مجالات العمل. وقد كان اتباع سياسة الباب المفتوح وإلزام مصر بها بعد عقد اتفاقية لندن سنة 1840 م ومنافسة البضائع الأجنبية للمنتجات الحرفية المصرية، كان ذلك مما أضعف الإنتاج المصري وأضعف أهل الحرف من الناحية الاجتماعية وأضعف نقابات الطوائف التي تضمهم وتقوم بهم. وكذلك الشأن بالنسبة للفرق الصوفية، صارت في نهايات القرن التاسع عشر إلى ضعف من بعد قوة وضمور من بعد ازدهار.

وكانت الدولة المركزية في الوقت ذاته قد أرسيت أركانها بصورتها الحديثة على النحو الذي أشير إليه من قبل، وقبضت على أعنة السياسات الاجتماعية كلها وزادها العلم والنظم الحديثة والخبرة والمران قدرة وهيمنة حتى إنه لم يبدأ القرن العشرون إلا وكانت الدولة المركزية وأجهزتها الإدارية قد صارت في وضع الحاكم والمسيطر على كل التشكيلات الاجتماعية الأهلية في المجالات كافة، على ما سترد إليه الإشارة السريعة الآن إن شاء الله.

وحسبي فيما أشير إليه فيما يلي بيان الخطوط العامة الإجمالية، حتى لا يتشعب النظر في دروب التفاصيل.

●● سادسًا:

فمثلًا من بين التنظيمات والتكوينات الأهلية «التقليدية الموروثة»، نجد من أهمها الطرق الصوفية والوقف، وبالنسبة للطرق الصوفية تبدو اللائحة التنظيمية التي صدرت في 2 يونية 1903 هي من بواكير امتداد سلطة الدولة بالتنظيم والإشراف على الطرق الصوفية. وشكلت اللائحة مجلسًا صوفيًا من شيخ مشايخ الطرق ومن أربعة مشايخ من ثمانية ينتخبون لمدة ثلاث سنوات. وفي 1910 صدرت لائحة داخلية ولم تكن للدولة على الطرق هيمنة كاملة إلا

أن شيخ مشايخ الطرق يصدر بتعيينه قرار من رئيس الدولة. وفي ظل السلطة الفردية التي كانت تجري مجرى الأعراف في التشكيلات المؤسسية القديمة، فقد كان امتلاك سلطة تعيين شيخ المشايخ يعني الكثير بالنسبة للدولة، والتي تملك هذا التعيين، وقد صدرت هاتان اللائحتان في عهد السيد محمد توفيق البكري الذي كان شيخاً للمشايخ ونقيباً للأشراف وكان أديباً ومن الشخصيات السياسية والاجتماعية ذات الأثر والقول المسموع، ولم تعرف مشيخة الطرق الصوفية من بعده شخصية على هذا المستوى الفذ من التأثير.

يقارن ذلك مثلاً بما صدر في سبتمبر 1976، صدر القانون رقم 118 بشأن نظام الطرق الصوفية، وجعل المجلس الأعلى للطرق الصوفية هو الهيئة المتحكمة في الطرق، فله الإشراف ومنه تصدر الموافقة على إنشاء طرق جديدة، وله أن يحظر نشاط أي هيئة أو جماعة وله تعيين مشايخ الطرق ووكلائهم وتأديبهم وعزلهم، وهو الذي يرخص بالموالد والمواكب والإشراف عليها وإنشاء مكاتب تحفيظ القرآن والزوايا. وهذا المجلس يشكّل من شيخ مشايخ الطرق رئيساً وعشرة من مشايخ الطرق منتخبين ومن ممثل لكل من الأزهر ووزارة الأوقاف ووزارة الداخلية ووزارة الثقافة وأمانة الحكم المحلي. وشيخ مشايخ الطرق يعين بقرار من رئيس الجمهورية من بين مشايخ الطرق المنتخبين لعضوية المجلس الأعلى، والأعضاء المنتخبون يجري انتخابهم بمقر المجلس المحلي لمحافظة القاهرة وبإشراف رئيس هذا المجلس وبحضور محافظ القاهرة. وشيخ المشايخ هو من يعين وكلاء للمشيخة الصوفية بسائر المحافظات والأقسام والمراكز، ووكيل المشيخة هو من يتولى الإشراف العام على شئون الطرق وهو من يثبت جميع المخالفات للقانون والنظام ويأمر بالوقف المؤقت لأي من أعضاء الطرق أو المسؤولين فيها. والجمعية العمومية للطرق تتكون من كل مشايخ الطرق الصوفية المعتمدة. والقانون حدد هذه الطرق المعتمدة، ومنع إنشاء أي طريقة صوفية أخرى جديدة إلا بقرار من وزير الأوقاف بالاتفاق مع وزير الداخلية

وبناء على موافقة المجلس الأعلى. وشيخ كل طريقة يصدر بتعيينه قرار من المجلس الأعلى.

وهكذا يظهر إلى أي حد صار هذا النوع من النشاط مهيمًا عليه من جهاز الدولة المركزية ولم تعد له أية قدرة على المبادرة الذاتية تتفق مع طبيعة أنه نشاط أهلي.

وبالنسبة للوقف، فإنه بعد انتهاء سيطرة محمد علي، عاد الوقف بالتدريج وعبر السنين ليتبوأ مكانة بين مؤسسات التمويل الأهلية للقيام على عدد من الشئون الاجتماعية وتسيير المرافق وخدمة التعليم، والتعليم كما هو معروف يقتضي وضعًا مستقرًا وتمويلًا ثابتًا وسياسة تعليمية تبتعد عن كثرة التغيير والتعديل. والوقف فيما يتعلق بالتمويل يكفل هذا القدر من الثبات والاطراد لعملية تتناول وتستغرق لتمامها ما يزيد على السنوات العشر للطالب الواحد. وقد بدأ موضوع الوقف يثور سياسيًا عند سيطرة الوفد ومعه حزب الأحرار الدستوريين على مجلس النواب سنة 1926 و1927 وأرادوا أن يقلموا من سلطة الملك ويحدوا من إمكانيات طاقاته التمويلية عن طريق سيطرته على الأوقاف، وذلك بربط ميزانية الأوقاف بالميزانية العامة للدولة. وأثير في هذا الصدد طريقة تعيين شيخ الأزهر وشيوخ المعاهد، ورأى برلمان حكومة الائتلاف أن يكون مدخله للنفوذ إلى هذه المناصب هو مناقشة ميزانياتها. ثم استطرد الأمر إلى المطالبة بإلغاء الوقف بدعوة صريحة كان عمدها محمد علي علوبة باشا قطب الأحرار الدستوريين ويوسف الجندي من زعماء الوفد وعارضهم بقلم ثابت لا يهدأ الشيخ محمد بخيت المفتي السابق... ثم في الأربعينيات صدر القانون 48 سنة 1946 فأجاز الرجوع في الوقف الأهلي (الوقف على الذرية) وحدد أقصى مدة للوقف الأهلي أن يكون على طبقتين فقط أو أن يكون لمدة لا تتجاوز ستين عامًا.

ثم جاءت ثورة 23 يوليو لتلغي الوقف الأهلي أصلاً وتوزع أعيانه على الواقف إن كان حياً أو على المستحقين. أما الوقف الخيري وهو ما يهمننا هنا فقد أصدرت القانون 247 لسنة 1953 الذي ينص على أنه إذا لم يعين الواقف جهة بر أو عينها ولم تكن موجودة «أو وجدت جهة بر أولى» جاز لوزير الأوقاف بموافقة مجلس الأوقاف الأعلى ألا يتقيد بشرط الواقف وأن يصرف الربح أو بعضه فيما يراه من وجوه أخرى. كما نص على أنه إذا كان الوقف على جهة بر كان النظر عليه بحكم هذا القانون لوزارة الأوقاف ما لم يشرط الواقف النظر لنفسه. ثم صدر القانون 152 لسنة 1957 الذي نص على أن تستبدل الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات بر عامة وتسلم للهيئة العامة للإصلاح الزراعي مقابل سندات على الخزانة. ثم صدر القانون 122 لسنة 1958 يخول وزارة الأوقاف إدارة الأعيان التي ينتهي الوقف فيها إذا كان المستحقون يقيمون عادة خارج مصر. ثم صدر قانون برقم 44 لسنة 1962 بأن تسلم الأعيان الموقوفة على جهات بر خاصة إلى المجالس المحلية، وهي من يتولى نيابة عن وزارة الأوقاف استغلالها. ثم أنشئت بالقانون 80 لسنة 1971 هيئة الأوقاف المصرية لتسترد ما كان بقي مما آل إلى هيئات الحكم المحلي، وهي هيئة حكومية تتبع وزارة الأوقاف.

ويظهر من ذلك كله أنه بالنسبة للوقف الخيري فإن مجموعة القوانين المتلاحقة من 1953 إلى 1962 قد قضت على الوقف الخيري برمته، فهي ناطت النظارة بوزارة الأوقاف على خلاف شروط الواقفين، وهي خولت الوزارة أن تعدل في مصارف الوقف على خلاف شروط الواقفين دون أن تجد ضرورة للجوء إلى المحكمة لتقوم بهذا الأمر، وهي استبدلت بأعيان الوقف سندات. فلم يبق من الوقف لا أغراضه ومصارفه ولا ناظره ولا أعيانه. وكل ذلك آل إلى الدولة المركزية بموجب مشيئتها المنفردة.

•• سابعا:

ومثلاً من بين التنظيمات والتكوينات الأهلية المستحدثة بالنظم الجديدة، نجد أن من أهمها نقابات العمال ونقابات المهن، وكذلك الجمعيات والجمعيات التعاونية.

وبغير متابعة لتاريخ الحركة النقابية العمالية، تكفي الإشارة في سياق الموضوع المعروف لأوضاع الهيمنة القانونية لسلطة الدولة المركزية على هذه النقابات ومتابعة هذه المقادير من الهيمنة، وقد كان تكوين النقابات العمالية في بدايات القرن العشرين شبه مقصور على العمال الأجانب بما لهم من تمتع بالامتيازات الأجنبية، كما أن تشكيل الجماعات كان يجري بأقل قيود إدارية طبقاً لأحكام القانون المدني. وقد اطرء تدخل القانون لحماية حقوق العمال وخاصة بعد الأزمة المالية التي حدثت في بداية الثلاثينيات. ثم صدر قانون نقابات العمال رقم 85 لسنة 42 وأخرج من نطاق تطبيقه موظفي الحكومة والعمال الزراعيين. وأجاز إنشاء نقابة عمالية لعمال جهة واحدة أو لصناعات متشابهة. ولم يجز للنقابة أن تعمل إلا بعد تسجيلها في وزارة الشؤون الاجتماعية، ولهذه الوزارة أن ترفض طلب التسجيل فيلجأ الطالبون إلى المحكمة، ولمصلحة العمل بوزارة الشؤون الاجتماعية أن تحل النقابة.

وبعد ثورة 23 يوليو توسعت الحركة النقابية العمالية طويلاً وعرضاً (القانون 319 لسنة 1952 ثم القانون 91 لسنة 1959) ولكن أهم ما آل إليه الأمر هو أنه باسم توحيد الحركة النقابية واكتسابها القوة بالتوحيد، حول العاملون في كل مهنة أو صناعة معينة أن ينشئوا نقابة عمالية واحدة، وللنقابة الواحدة هذه أن تنشئ نقابات فرعية في المحافظات وأن تشكل لجائناً نقابية في المنشآت. ومن هذا صار البناء فوقيًا بأن تنشأ النقابة العامة أولاً ثم هي من يشكل من دونها في الفروع. والأخطر من ذلك أن نيظ بوزير الشؤون الاجتماعية - ومن بعده وزير

العمل عندما استقلت وزارة العمل عن وزارة الشؤون الاجتماعية - أن يحدد هو المهن والصناعات التي يجوز تكون النقابة العامة لعمالها، بمعنى أنه صار هو من يعين القاعدة العمالية الأساسية التي يقوم عليها البنيان النقابي. وتضمن القانون الأخير الساري بعد ذلك على النقابات العمالية ذات الأحكام (القانون 37 لسنة 1976) وذلك فضلاً عن سلطة الجهة الإدارية المختصة (وزارة العمل) في الاعتراض على تكوين المنظمة النقابية وطلب حلها.

وبالنسبة للنقابات المهنية، فقد كانت أولى هذه النقابات إنشاءً هي نقابة المحامين التي أنشئت في 1912، ثم نقابة المهن الطبية في 1939، ثم نقابة الصحفيين في 1941، ثم نقابة المهن الهندسية في 1946، ثم نقابة المهن الزراعية في 1949، ثم نقابة المهن التعليمية في 1951، ثم نقابة المهن التمثيلية في 1955، ونقابة المهن العلمية في 1955، ونقابة المحاسبين والمراجعين في 1956، ونقابة طب الأسنان في 1969، ونقابة الطب البيطري في 1969، ونقابة الصيادلة في 1969.

ورغم أهمية الحركات النقابية للمهنيين وأنها تضم جماهير الصفوة في المجتمع ممن لهم أثرهم البالغ على جهاز الدولة، بل ممن يتكون منهم هذا الجهاز في كل تشكيلاته العليا والوسيط، ورغم أن هذه النقابات المهنية هي على مدى القرن العشرين أكثر تكوينات النشاط الأهلي نجاحاً وأكثرها قدرة على اتخاذ القرارات شبه المستقلة وأكثرها قدرة على الضغط على الدولة فيما يتعلق بما يخص كل نقابة، فنحن نلاحظ أنه صار لكل نقابة «جهة إدارية مختصة» هي وزارة من الوزارات أو وزير من الوزراء في مكنته الطعن والاعتراض على أي من وجوه نشاط النقابة، كل فيما يخصه، وزير العدل بالنسبة للمحاماة، ووزير الأشغال بالنسبة للمهندسين، وزير الصحة بالنسبة للأطباء... وهكذا. ثم رأينا بعد ذلك أنه في ظرف رأت فيه الدولة أن استقلالية النشاط النقابي المهني قد تجاوزت ما رأتها الدولة من دور لها لجأت إلى إثارة الصراع بين أعضاء النقابات وابتدعت

أسلوب فرض الحراسات على النقابات لتدمير قدرتها على العمل الأهلي المستقل، وانصاعت المحاكم وراء هذه السياسة وأنفذتها، طبقاً للقوانين التي صدرت في 1992، 1994.

وبالنسبة للجمعيات، فقد عرف العديد من الجمعيات مع أواخر القرن التاسع عشر، وكان وضعها القانوني أنها تنشأ بوصفها جماعات مدنية تتفق مع المبادئ العامة الواردة في القانون المدني 1883، وتجري الرقابة عليها من خلال النزاعات التي تعرض على المحاكم لتقوم معوجاً أو تنهي حالة شاذة أو تبطل عملاً خاطئاً. وكان من أهم هذه الجمعيات الجمعية الخيرية الإسلامية، والجمعية الزراعية ونشأت كلها في نهايات القرن الماضي، ثم جمعية الإسعاف ونشأت في 1902، ومجمل الأحكام التي كانت تضبطها هي ما ورد بالقانون المدني من أن الجمعية تتكون من عدة أشخاص لتحقيق هدف غير الربح المادي، وكان شهر الجمعية مقصوداً به حماية من يتعاملون مع الجمعية من غير أعضائها.

وبعد ثورة 1919 تزايد عددها وبدأت القيود تزايد على إنشائها فعرفت جمعيات تصدر بها مراسيم من الدولة وجمعيات لا يلزم لإنشائها صدور هذه المراسيم، وبدأ نوع من التفرقة ترتب على ذلك ما يتعلق بحصول الجمعية على رعاية الدولة ومدى تمتعها بإصدار التراخيص لجمع التبرعات، ثم في 1938 (القانون رقم 17) حظر إنشاء جمعيات دائمة أو مؤقتة من التي يرتدي أعضاؤها زيّاً خاصاً بها مثل القمصان الزرق والقمصان الخضراء التي كانت تستخدمها الأحزاب (حزب الوفد وحزب مصر الفتاة)، وكذلك حظرت الجمعيات التي تدعو لمذهب سياسي ما. وفي عام 1945 صدر قانون ينظم الجمعيات اشترط لنشوء الجمعية أن تُسجَّل لدى وزارة الشؤون الاجتماعية وأن للوزارة أن تمتنع عن تسجيلها إذا وجدتها مخالفة للقانون، وللوزارة حق الإشراف المالي عليها والتفتيش، وللوزير إلغاء انتخابات الجمعيات العمومية للجمعيات وله حق طلب حل الجمعية. ولا يجوز لها جمع التبرعات إلا بترخيص. ثم انتقلت الرقابة

والوصاية إلى وزارة الداخلية فترة ما بعد 1951. وصدر القانون 384 لسنة 1956 يلغي أية جمعيات ذات أهداف مخالفة للقانون وأن للدولة مراجعة سجلاتها والعلم المسبق باجتماعاتها والاعتراض على قراراتها.

ثم صدر القانون 32 لسنة 1964 فبلغ الأوج في السيطرة المستبدة لأجهزة الدولة على الجمعيات، وقد أعلن إلغاء الجمعيات الموجودة كافة وأن عليها أن تقدم طلبات جديدة بإنشاء جديد في ميعاد ستة أشهر من صدور القانون، وجعل للحكومة حق رفض تسجيل الجمعية إذا تعارض قيامها مع ما تعتبره الدولة من احتياجات الأمن أو كان متعارضاً مع النظام العام، ومنع النقابات المهنية من إنشاء جمعيات تابعة لها، وجعل للوزارة تعيين ممثلين لها بالجمعيات ولها حل مجلس الإدارة وتعيين مجالس إدارة مؤقتة وهكذا، وقد بقي هذا القانون معمولاً به حتى عام 1999 (القانون رقم 153). وقد كان تعديل نظام الجمعيات مما استدعى خلافات كبيرة وعميقة بين الدولة وطالبي التكوين الحر للجمعيات واستقلالها عن رقابة الدولة، وتدخلت في هذا الصراع هيئات أجنبية باسم حرية التكوين، واستمسكت الدولة بقدر من السيطرة باسم حماية الأمن العام من نفوذ قوى التمويل الأجنبية، وصدر القانون بصورته القائمة مخففاً كثيراً من القيود السابقة، ولكن وضع من المحظورات ما يمكن السلطة من أعمال تقديرها في بسط سيطرتها.

وبالنسبة للجمعيات التعاونية، فإن الدعوة إليها ظهرت مع نشاط الحزب الوطني في العشرات الأولى من القرن العشرين، ونوقش مشروع قانون بشأنها أمام الجمعية التشريعية في سنة 1913 وكان من وقفات سعد زغلول وقتها أن هاجم ما تضمنه المشروع من سيطرة الحكومة على هذا التكوين الأهلي. ثم لم يصدر قانون بالتنظيم إلا في 1927، ثم عدل بقانون جديد في 1944، ثم صدر قانون آخر رقم 317 لسنة 1956 ثم صدرت تباعاً مجموعات من القوانين ينظم كل منها وجه نشاط تعاوني: قانون للتعاون الزراعي وقانون للتعاون الإنتاجي،

وقانون للتعاون الاستهلاكي، وقانون للتعاون الإسكاني وقانون لتعاونيات التعليم. وكل من هذه القوانين يرسم «جهة إدارية مختصة» هي وزارة أو هيئة حكومية منشأة ومختصة بالرقابة على هذا النوع من أنواع التعاون، ويحدد وزيراً مختصاً لكل نوع منها، وذلك لتنظيم سلطة الرقابة الوصائية التي تمارسها الدولة على كل من هذه الأنشطة والجمعيات.

ولا أريد الإطالة في الشرح والتفصيل لأن الأساليب متشابهة والنتائج واحدة وهي ضمان الهيمنة المتسلطة لجهاز الإدارة المركزي للدولة على هذه الوحدات التي تنشأ طوعية وبالمبادرات الذاتية لنشاط الأهالي. وما تكرر من أساليب السيطرة يمكن إجماله فيما يلي:

1 - سلطة جهة الإدارة في الامتناع عن تسجيل الهيئة الأهلية وحلها والإشراف على قراراتها ومراجعة أعمالها. وسلطتها في أن تحدد هي من هم الهيئات والجهات والأفراد الذين يستفيدون من انطباق القانون عليهم، فالفرق الصوفية مجلسها الأعلى هو من يصرح بأساس وجود «طريقة» أو بعدم وجودها، ووزير العمل هو من يحدد هل ثمة مجال لإنشاء نقابة عمالية عامة أم لا والنقابات المهنية لا تنشأ أي منها إلا بقانون، وهكذا فإن وحدات القاعدة لا تكتسب شرعية وجودها أصلاً إلا باعتراف القمة بها أولاً. وهذا فيه ما فيه من المصادرة على المطلوب؛ أي لا تنشأ الهيئات الأهلية من الإرادة الشعبية ولكن بمشيئة الدولة.

2 - وجود «جهة إدارية مختصة» أو «وزير مختص» لكل نوع من أنواع النشاط الأهلي، وهو من يملك السلطة الوصائية على النشاط الشعبي ويتابعه ويراقبه ويملك عليه حق الضبط. والجهة الإدارية المختصة إما أن تكون وزارة مثل وزارة العمل بالنسبة للنقابات العمالية، وإما أن تكون هيئة

عامة مثل الهيئة العامة لتعاونيات الإسكان بالنسبة للتعاون الإسكاني، وهي تتبع وزيراً معيناً بالضرورة... وهكذا.

وباختصار شديد نلاحظ أن الوزارات قد صارت على أنواع، وزارات السيادة مثل الداخلية والخارجية والمالية، ووزارات خدمات مثل التعليم والصحة، ووزارات إنتاج مثل الصناعة والزراعة، ثم هناك وزارات من نوع رابع هي التي تتعلق بمحاصرة العمل الأهلي والنشاط المجتمعي الأهلي واستيعابه وإحاقه بالنشاط الحكومي. وهي وزارة العمل بالنسبة للنشاط النقابي العمالي، ووزارة الأوقاف بالنسبة للنشاط الخاص بالأوقاف، ووزارة الشؤون الاجتماعية بالنسبة لنشاط الجمعيات وأمانة الحكم المحلي بالنسبة للمجالس المحلية. كما وجدت وزارة للثقافة بالنسبة للنشاط الفكري... وهكذا.

.. ثامناً:

ثم يرد بعد ذلك الحديث عن التكوينات النوعية للدولة ذاتها. فالدولة فيما نعلم هي جماع سلطات التنفيذ والتشريع والقضاء، وهي من جهة أخرى تقيم عددًا من الهيئات تخوّلها سلطات مستقلة إعمالاً لحسن سير العمل وتقديرًا لنوع العمل المطلوب، مثل الجامعات والأزهر وغيره.

وبالنسبة للهيئة التشريعية، فإن مصر عرفت المجلس النيابي من قديم عندما أنشأ الخديو إسماعيل مجلس شورى النواب في 1866، عرفت هذا المجلس قبل أن تعرف الدستور، فكان مجلسًا استشاريًا، وهو إن جرى تشكيله بالانتخاب، فهو لم يكن يقوم في سياق نظام نيابي للدولة، لأنه لا يشارك في اتخاذ القرارات ولا يراقب من اتخاذه، ولكنه كان تجمّعًا تسمع فيه بعض الآراء الشجاعة في الأزمات وسط عبارات المديح للخديو ولحكومته. وكانت تضطرب مواعيد انعقاده وتنقطع أحيانًا واجتماعاته عادة سرية لا تذاع ولا دونت محاضر

الاجتماعات إلا بعض الفترات. ولكنه مع اشتداد الأزمة المالية بدأت تتجمع بداخله بذور المعارضة في نهايات حكم إسماعيل منذ 1876.

ثم عاجلت أحداث الثورة العراقية هذا الوضع، ووضع العراقيون دستور 1881 وهو دستور ديمقراطي رتب لأول مرة المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي وأوجب موافقة المجلس على الميزانية. ولكن عصفت به الأحداث التي عصفت بالثورة كلها باحتلال الإنجليز لمصر في خريف سنة 1882. فألغي الدستور وألغي مجلس النواب ووضع قانون نظامي في 1883 يتشكل به مجلس شورى القوانين ومجلس آخر يسمى الجمعية العمومية، والأول يتشكل من ثلاثين عضواً منهم الرئيس وأربعة عشر عضواً معينين والنصف الباقي منتخب من المحافظات، والثاني (الجمعية العمومية) يتشكل من أعضاء المجلس الأول ومعهم الوزراء وستة وأربعون عضواً آخرون منتخبون على درجتين. ووظيفة المجلس الأول استشارية في مناقشة القوانين والميزانية ووظيفة الجمعية استشارية أيضاً فيما عدا تقرير الضرائب الجديدة. ولم تظهر بذور معارضة تذكر مؤثرة على سياسات الحكومة إلا في عدد قليل من الحالات منها مثلاً مدامتياز قناة السويس أربعين سنة تنتهي في 2008 الذي أثير ورفض في 1910، وفي 1913 استبدل بالمجلسين هيئة واحدة باسم الجمعية التشريعية تتكون من 17 عضواً معيناً و66 عضواً منتخباً على درجتين ورئيسها معين ولها وكيلان أحدهما معين والآخر منتخب، وكانت استشارية أيضاً وعاجلتها الحرب العالمية الأولى فأوقفت انعقادها.

ولذلك فلنا أن نقول إنه ما بين 1866 و1923، عندما صدر دستور 1923 بعد ثورة سنة 1919، إنه في هذه الفترة وعلى مدى سبع وخمسين سنة، كان جهاز الإدارة ينمو ويتسع وتتراكم له الخبرات عبر تطاول السنين، ولم يقم بجانبه من الناحية التشريعية إلا كيانات محدودة التشكيل ليست منتخبة كلها وليس لها إلا

وظائف استشارية وليس في مقدورها أن تحد من تمدد سلطان الجهاز الإداري وتوغله الطليق في شئون الحياة العامة في كل المستويات والهيئات.

والحاصل فضلاً عن ذلك أن سلطة الحاكم من قبل النظم الحديثة ومن قبل القرن التاسع عشر، وإن كانت طليقة من قيد المراجعة والإقرار من هيئات نيابية منتخبة، فقد كانت مقيدة بأن تصدر في حدود الإطار المرجعي الحاكم للشريعة الإسلامية وفقاً للمبادئ الفقهية التي توافقت عليها إرادة الصفوة من الفقهاء المفسرين وارتضتها الجماعة. وإذا كان هذا التغيير يجري بغير ضبط مؤسس محدد وملزم، وإذا كان هو نوعاً من الضبط تتداوله اختلافات وجهات النظر، فإنه كان يقوم بوظيفة تقييد للسلطة بمعايير وبحاكمية لمبادئ وأحكام ليست من صنع الحاكم ولا هي صادرة عنه. وهذا ما كان يعطيها قدرًا من الفاعلية الضابطة بالتحقيق أو الردع، مما يجعل الحاكم يقدر في حسابات إصداره قراراته ما عسى أن ينالها من مخاطر الاتهام بمروقها عن مبادئ الشريعة وأحكامها أو بالأقل بمساسها بهذه الأحكام.

ولكن أصدرت الحكومة المصرية القوانين الأهلية الجديدة في 1883 لتعالج أسس نظم المعاملات المدنية والتجارية والبحرية ونظم التجريم والجنايات ونظم المحاكم المدنية والجنائية. وجاء كل ذلك صراحة وجهرًا من خارج الإطار المرجعي لأحكام الشريعة الإسلامية؛ أي من خارج أي إطار فلسفي وعقدي تتبناه الجماعة وترتضيه، من لحظة أن جرى هذا الصنيع، انفلتت سلطة الدولة في التشريع وفي وضع الأحكام من أي ضابط فكري ثقافي عقدي حاكم ويكون له وجود خارج هيمنة الدولة وخارج سيطرتها. لم يعد يوجد معيار يحكم سلطة الدولة في التشريع ويخرج عن مجال تحكمها، إنما صارت هي ليست ممارسة للتشريع فقط، بل صارت هي مصدر التشريع وهي من يحدد الإطار المرجعي للتشريع بمحض مشيئتها؛ أي أنها صارت هي مصدر الشرعية.

والفرق بين هذه الصورة وبين صور ما يحدث في الديمقراطيات الغربية، أن التجارب الغربية استبدلت بالمرجعية الدينية مرجعية وضعية تولدت لديها بنمو فكري وثقافي تسلسل عبر القرون وصار لدى الرأي العام الفعال هناك مجموعة من الأطر المرجعية ومن المبادئ والأصول والأحكام استقرت في الضمير الجمعي لما سُمِّي لديهم القانون الطبيعي وأحكام العدالة. فصار هذا لديهم بديلاً موجوداً خارج إطار الدولة ويمكن أن يقوم إزاءها بوظيفة الضبط والردع لسلطانها الطليق. كما أن وجود هيئات التمثيل النيابي واعتبارها هي سلطة التشريع المقيد لنشاط السلطة التنفيذية ولقراراتها والحاكم عليها بالشرعية أو الجنوح عن الشرعية، كان هذا الوجود وما يفضي إليه من ممارسة مما أوجد معياراً إجرائياً يضبط سلطة الدولة ويقيدها ويحيلها إلى سلطة مشروطة. أما في مصر وفي بلادنا بعامة فلم نعرف لا حلولاً فكرية ثقافية تضع ضوابط موضوعية على إرادة الحاكم ولا وجوداً مؤسسياً إجرائياً يقيد هذه السلطة.

ولذلك فإنه في الوقت الذي نمت فيه سلطة الدولة المركزية وتوغلت في جانب الحياة السياسية والاجتماعية، وتراكت قوتها عبر مراحل التاريخ، لم تقم بإزائها سلطة أخرى تشريعية تراقبها وتحد من سلطاتها، بل على العكس انفلتت هذه السلطة ذاتها من أي كوابح أو روادع من أطر مرجعية وحاكمية شرعية. وصار الحاكم بموجب وجوده حاكماً وبالأمر الواقع له شرعية الحكم وشرعية التدخل في شئون الجماعات كافة والحكم على نشاط الأفراد والجماعات بالصحة أو الفساد والصواب أو الخطأ وبالبقاء أو الإبطال. بل صار هو ذاته من يحدد الإطار المرجعي لشرعية تصرفات نفسه وقراراته وتشريعاته.

•• تاسعًا:

لم تتغير كثيرًا الصورة السابقة في ظل دستور 1923 رغم أنه أول دستور يكفل المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي وحق المجلس النيابي في إسقاط الوزارة ومراقبتها وأنه لا يصدر تشريع إلا عن طريق المجلس النيابي. وبغير الدخول في التفاصيل، فقد كان دستورًا مكتملاً وولد ولادة طبيعية وعاش ثلاثين سنة، ووضع السلطة التشريعية في وضع، إن لم يكن هو قوة الدفع الوحيدة للسلطة التنفيذية، فقد وضعها معه في وضع ندبة من حيث إمكان تبادل الضغوط والتأثيرات.

ولكن يتبين لنا في عجالة أي الأثرين كان أقضى وأي الضغطين كان أفعل، بين مؤسسة التنفيذ الإداري الحاكمة وبين مؤسسة التشريع، يمكن ذكر عدد من الملاحظات التي تبدو ذات دلالة فيما نحن بشأنه. فمثلاً كان من سلطة مجلس النواب أن يسقط الوزارة ومن سلطة الوزارة أن تحل المجلس. ولم يحدث قط طوال الثلاثين سنة أن أسقط مجلس النواب الوزارة، بل إنه في كل الحالات كانت الوزارة هي التي تحل المجلس. ومثلاً كانت مدة مجلس النواب خمس سنوات ثم يعاد الانتخاب له.

كانت الانتخابات الحرة دائماً تأتي بحكومة وفدية أو حكومة ائتلافية يرضاهم الوفد، ومع ذلك لم يزد عدد بقاء الوزارات الوفدية المدعومة بتأييد البرلمان المنتخب انتخاباً حرّاً، لم تزد على سبع سنوات تقريباً من مدة طولها ثلاثون سنة؛ أي أقل من ربع مدة حياة الدستور. ومنها وزارة بقيت عشرة أشهر، وأخرى بقيت ثلاثة أشهر وأخرى بقيت ستة أشهر وبلغت أقصى مدة لوزارة وفدية نحو عامين ولثلاث مرات، الأولى بمناسبة عقد معاهدة سنة 1936 والثانية أثناء الحرب العالمية الثانية وحاجة الإنجليز لاستقرار الجبهة المصرية والحرب تدور

في أرضها، والثالثة من 1950 إلى 1952 انتهت بفشل المفاوضات مع الإنجليز وإلغاء معاهدة 1936 وما أسفر عن ذلك من ثورة 23 يوليو 1952.

المهم من كل ذلك أن نستخلص دلالة أن السلطة التنفيذية هي من كان يقود مؤسسات الدستور، ومنها السلطة التشريعية وذلك لثلاثة أرباع المدة. والمهم أن جهاز الإدارة الحكومي هو من ألقى على عاتقه اصطناع نتائج الانتخابات لتسفر عن فوز غير الوفدين بما يغطي دستوريًا مدة تشارف 23 سنة، وقد تراكم له في ذلك من الخبرات ما أضيف إلى رصيد ملكاته وكفاءاته. والمهم أن نمو جهاز الإدارة وتطوره كان يجري باعتباره هو مصدر قوة الدفع. ومن ذلك يبدو جليًا أين كانت توجد القوائم الحقيقية للسلطة، وكيف كانت تتوالد وتتدافع قواها الذاتية من خلال جهاز إدارة الدولة المركزي شبه الوحيد في المجتمع.

ويضاف إلى ذلك أن دستور 1923 خالفته الدولة جهازيًا في 1925 لما رأت نتيجة الانتخاب تعارض هدفها وحلّت مجلس النواب الثاني بذات سبب حل الأول بعد انعقاده لثمانى ساعات، ثم أوقفته في 1929 نحو سنة ونصف في ظرف مماثل، وألغته إلغاءً نحو خمس سنين من 1930 في ظروف مماثلة أيضًا. وإذا كان استقام بقاءه بعد ذلك فقد وجدت بمحاذاة الأحكام العرفية منذ أعلنت الحرب العالمية الثانية في سبتمبر 1939 وبقيت معلنة حتى يونية 1945 ثم ألغيت وفرضت من جديد مع حرب فلسطين في مايو 1948 ورفعت في يونية 1950 ثم فرضت في يناير سنة 1952 مع حريق القاهرة وبقيت بعد ثورة 23 يوليو وإلغاء الدستور. وأحكام الطوارئ (الأحكام العرفية) تنشئ محاكم خاصة وتمكن الحاكم العسكري من إصدار التشريعات وتمكنه من إجراءات الاعتقال والحراسة واتخاذ ما يراه من تدابير فهي تعطى للسلطة الإدارية للدولة المركزية سلطات تعادل سلطات الدستور كلها.

● عاشرًا:

ثم ترد بعد ذلك فترة ما بعد ثورة 23 يوليو 1952 حتى العمل بدستور 1971، وهي فترة عرف فيها النظام المصري السياسي عددًا من الدساتير (دستور 1956، ودستور الوحدة مع سوريا 1958، ودستور 1964) وعرف كذلك عددًا من الإعلانات الدستورية (إعلان فبراير 1953، وإعلان 1962 بعد انفصال سوريا، وإعلان 1969) كما عرفت انتخابات 1956، وانتخابات 1964.

وبغير استطراد في ذكر التفاصيل عن وضع يعرفه المتخصصون ومراجعهم قريبة التناول من غير المتخصصين، فإن السمات الأساسية التي تبلور بكثافة واضحة عن النظام السياسي لمصر منذ 1952، تتحصل في أن سلطات الدولة قد اندمجت على نحو كبير لصالح السلطة التنفيذية التي صارت في الغالب الأعم هي من تمارس التشريع أيضًا، وأن السلطة القضائية كان محاطًا بها من خلال عدد من قوانين منع التقاضي تمنع اللجوء إلى المحاكم في أنواع قضايا معينة تراها سياسة الدولة مما يحسن أن تكون بمنأى عن الرقابة القضائية، وأنشأت العديد من المحاكم الاستثنائية.

ومع هذا الاستيعاب لوظائف السلطات المتعددة وهيمنة جهاز الإدارة المركزية للدولة على شئون الحكم والمجتمع، اكتسب جهاز الإدارة إمكانية كبيرة جدًا في التطوير والنمو، ما أدت إليه حركة التأميمات للمشروعات الاقتصادية من زيادة نفوذ وما أدت إليه حركة التنمية الاقتصادية الاجتماعية التي كانت تقودها الدولة وتشرف على تنفيذها بمشروعات تنشئها وتملكها وما أدى إليه ذلك من تضخم لجهاز الإدارة المركزية للدولة، على كل صعيد في مجالات أداء الوظائف، سواء الوظائف السيادية التقليدية، أو وظائف الإنتاج الصناعي

والزراعي والاستخراجي أو وظائف المال وأعمال البنوك أو وظائف الخدمات تعليمية أو صحية أو غيرها أو أعمال البنية الأساسية وبناء المرافق العامة.

وإن جمع جهاز الإدارة المركزية للدولة لكل هذه الوظائف قد دفع به دفعات كثيرة جدًا في طريق التطوير الإداري والتنسيق وتبادل الخبرات على مستوى هذه المساحة الشاسعة من العمل العام وعلى ما يتلاءم مع تعدد الوظائف وتداخلها من مهام مركبة ومن متطلبات تتعلق بالتنسيق والتخطيط. والحق أنه رغم كل ما يوجه إلى هذه الفترة من نقد يتعلق بهيمنة جهاز التنفيذ في كل مجالات العمل العام وأنشطته، فإن ما يتعين الاعتراف به أن هذا الجهاز قد خطا خطوات بعيدة في طريق بناء أجهزة الإدارة الرشيدة والقادرة على الدراسة والتنفيذ برشد وبعد نظر.

ولكن في مقابلة هذا البناء لجهاز الإدارة وقدراته، فإن هذا الجهاز الإداري المركزي للدولة قد استطاع أن يكتسح - أو ما يشبه الاكتساح - لأي إمكانات أهلية لإدارة أي مشروع خدمي أو أهلي يقوم بمبادرة أهلية بين الناس في أي من مجالات الخدمات أو إدارة الشئون الذاتية لفئة أو طائفة من الناس أو إقليم من الأقاليم، ولذلك عرف المجتمع تهاويًا لا مثيل له من قبل، في مشروعات الخدمات التي تجري بالمبادرات الأهلية الشعبية لجمهور من الجماهير، وصار جهاز الدولة مصرًا على أن يكون هو الجهاز الوحيد في أي شأن من شئون الأنشطة الاجتماعية.

وكل ذلك سيرد حديث أكثر إيضاحًا عنه في دراسة تالية إن شاء الله.
الحمد لله.

الفصل الثالث

تنظيم جهاز الدولة

في الحقبة الناصرية

● أولًا:

إن التنظيم السياسي للدولة الذي أقامته ثورة 23 يوليو 1952، نشأ وتشكل في المدة القصيرة الأولى من قيام الثورة، وكان ذلك خلال مدة تتراوح بين السنتين من يوليو 1952 إلى أواخر 1954، وبين السنوات الأربع من ذات البداية حتى إصدار دستور 1956. ونحن هنا لا نؤرخ للثورة، ولكن نبين ملامح التنظيم السياسي الذي أقامته. وأول هذه الملامح في ظني أنه لم تكن هناك صورة تنظيمية دستورية وإدارية وسياسية مسبقة بنيت على أساسها تشكيلات دولة 23 يوليو ومجتمعها، إنما تراكت الملامح والخطوط العامة والخاصة من خلال تفاعل الإمكانيات المتاحة مع التشكيلات السياسية الرسمية والأهلية القائمة، وهي متفاوتة في الصلابة والهشاشة، ومن خلال أوضاع الصراعات السياسية التي نشبت.

لا أريد أن أستطرد هنا وأكرر الحديث بما سبق أن فصلته في كتابي «الديمقراطية ونظام 23 يوليو سنة 1952 - 1970». ولا أزال مقتنعًا بما أثبتته فيه وما انتهت

إليه به، وحسبي أن أشير هنا إلى الملامح العامة التي أثبتتها في هذا الكتاب، ثم أستطرد من ذلك إلى محاولة ربط الأهم من هذه الملامح بالسياق التاريخي السابق واللاحق لنظام 23 يوليو، لأن ملامح نظام الحكم خلال مدة ثورة 23 يوليو (1952 - 1970) لم تكن في ظني مقطوعة الصلة بما سبقه، وهو ليس معدولاً عن جوهره فيما لحقه.

لقد قامت ثورة 23 يوليو من داخل الجيش المصري، ومن خلال تنظيم الضباط الأحرار. والتنظيم السياسي الذي ينشأ داخل الجيش، قد يتبنى الأهداف السياسية للجماهير أو لتيار جماهيري، ولكنه لا يمكن أن يكون ذا توجه جماهيري، من حيث الخطاب السياسي الذي يتعين أن يبقى سرّياً وليس جهرّياً، ولا من حيث أساليب العمل التي يتعين أن تبقى محصورة ومحكومة بعضوية ضيقة اختيرت اعتماداً على الثقة والروابط الشخصية وليس على الانتشار والروابط السياسية وحدها.

ولذلك لا يمكن أن تكون وسائله للتغيير إلا محصورة في عمليات الاغتيال السياسي أو الانقلاب العسكري. والحاصل أنه بعد التردد بين هذين الاتجاهين، اختارت قيادة التنظيم الطرق الأفعلى في العمل السياسي، وهو الانقلاب الذي يمكن من تقرير سياسات وتنفيذها حال نجاحه، وليس مجرد هدم بعض قوائم النظام القديم أو إثارة قلقه واضطرابه، كما هو الحال في موضوع الاغتيالات.

وهذا التنظيم السياسي الذي ينشأ داخل الجيش، عندما يقوم بحركته الانقلابية، فهو لا يعتمد على قوته الذاتية فقط، فهي قوة محدودة لا تمكنه من شيء في أمر السيطرة على السلطة في دولة ذات رسوخ واتساع. إنما هو يعتمد في الأساس على موقعه، لأنه موجود داخل السلطة، بل إن رجاله يشغلون أماكن حساسة داخل عمود الارتكاز الأساسي للدولة وهو الجيش، وهؤلاء عندما يستغلون مواقعهم إنما يحركون غيرهم من رجال الجيش وفقاً لقواعد التحريك

العادية التي يعرفها الجيش؛ أي يحركون قوات لأهداف يعرفونها هم وحدهم ولا يذيعونها، ويتحرك من دونهم معهم، لا بالقرار السياسي المعروف والهدف، ولكن بالأمر الإداري الذي ينفصل فيه الأمر التنفيذي عن هدفه السياسي العام، فلا يعرف المنفذون عادة أي أهداف سياسية تتحقق عن صنيعهم.

فهو تنظيم سياسي محدود العدد، يُركَّب على مفاصل حساسة من جسم الدولة ويحركها لأهداف تقررت لديه ولا تعرفها قيادة الدولة بل تكون ضد قيادة الدولة. فالتنظيم السياسي العسكري لا يكون قويًا بذاته، ولكنه قوي بموقعه داخل الدولة، ويجتهد ليسيّط على جهازها وليتحرك به حركة تتفق مع أهداف سياسية جديدة. ولذلك لا يمكن تصور فصله عن جهاز الدولة من حيث هي الجهاز الأساسي لإدارة الشؤون العامة.

وفي ظني أن التنظيم السياسي الذي يتولى السلطة نتيجة ثورة يقوم بها إنما يُكسب الدولة سماته التنظيمية؛ أي أنه يحوّر تنظيمها إلى ما يتناسب مع نظام العلاقات التي كانت سائدة في التنظيم السياسي قبل وصوله إلى الحكم. ويمكن أن نقول إن التنظيم السياسي هو من الناحية التنظيمية جنين الدولة التي يسيطر عليها، لما ينقله إليها من نمط علاقات تنظيمية سادت لديه وتكون بها نظام علاقات العمل وعادات ممارسته لدى هذه النخبة التي كونت التنظيم.

وفي الحالة التي نحن بشأنها، فإن التنظيم السياسي في أصل نشأته، وبحسابه تنظيمًا قام من ضباط للجيش بموجب انتمائهم العسكري فضلًا عن الهدف السياسي، هذا التنظيم بموجب عسكريته إنما قام وهو يحمل في نسيجه العضوي خصائص العلاقات الوظيفية لأجهزة الإدارة والدولة، من حيث مراعاة الرتب والأقدميات وغير ذلك. كما أنه لم يكن يستبعد من أسلوب عمله أنه عندما يقوم قومه إنما سيحرك ما يستطيع تحريكه من قوات الجيش، لا بموجب العضوية السياسية لهؤلاء في التنظيم، فهم ليسوا فيه ولا يعرفون عنه شيئًا لسريته، ولكن

بموجب التبعية الإدارية للقوات المتحركة لأعضاء التنظيم وبموجب الموقع القيادي لهؤلاء الآخرين.

لذلك كانت صلة تنظيم الضباط الأحرار بجهاز الدولة المصري صلة استنساخ متبادل من حيث نظم العلاقات والملامح الرئيسية لياكل البناء. فقد اتخذ خصائصه العسكرية لانتمائه الوظيفي ثم اتخذ الدولة خصائصه التنظيمية الشخصية والسرية بعد سيطرته عليها.

ومن حيث التكوين السياسي للضباط الأحرار، فهم من هذا الجيل من الشباب المصري الذي تفتح إدراكه السياسي في الثلاثينيات ودخلوا الكلية الحربية في أواخر الثلاثينيات، وهم من جيل التنظيمات السياسية التي تكونت عبر الثلاثينيات والأربعينيات، وهي بترتب النشوء: الحزب الوطني والإخوان المسلمون ومصر الفتاة والحركة الشيوعية وبعض شباب الوفد من الأربعينيات الذي تأثر بواحد من هذه الاتجاهات (الحزب الوطني حزب سابق طبعًا على كل هؤلاء سواءً أحزاب العشرينيات أو ما بعدها، ولكن تجده بالشباب عبر الأجيال، وعدم اعتباره من الأحزاب التي تصل إلى الحكم أبقى شبابه متفاعلاً مع التيارات الجديدة ومستجيباً للمتطلبات المتغيرة، على نحو ما).

وهذه الأحزاب الناشئة تتسم كلها بأنها صارت أكثر بعدًا عن المثل الليبرالي الذي خطف الأبصار في العشرينيات، وقام لديهم التحفظ عن مدى جدوى التنظيم الليبرالي في تحقيق الأهداف الوطنية التقليدية وفي تحقيق جلاء الإنجليز من مصر واستقلال الإرادة السياسية للشعب المصري، وفي مدى إمكان تحقيق المدينة الفاضلة لمجرد أن تجرى انتخابات دورية وأن تفضي إلى تداول السلطة. وهم جميعًا نظروا إلى الديمقراطية الليبرالية بحسبانها وسيلة لخلخلة النظام القائم لا لتحقيق الأهداف المرجوة، وهي تتعلق بالاستقلال كالحزب الوطني وبالمرجعية الإسلامية كإخوان المسلمين وبنمط ما من التنمية كالحزب

الاشتراكي. والشيوعيون كانوا يجهرون بأن المال هو للأخذ بمبدأ دكتاتورية البروليتاريا.

لم يكن في الساحة المصرية إلا الوفد والأجيال المنحدرة عنه من يؤمن بالتنظيم الديمقراطي الليبرالي بصورته التقليدية المعروفة، ومع ضعف الوفد وظهور قوى سياسية خارجة عن إطاره ومتحدية له وناقصة الإيمان بما يمكن للوفد أن يحققه في مجال الاستقلال الوطني والرخاء الاقتصادي والعدالة الاجتماعية والأصالة الثقافية. مع هذا الضعف ونقص الإيمان ضعف أيضًا المثل الديمقراطي ونقص الإيمان به.

وهنا أذكر كلمة قرأتها للدكتور محمد مندور عندما كان يدور قلمه في قضايا السياسة في الأربعينيات ويشارك في تحرير صحيفة «الوفد المصري»، قال إنه إذا انهار الوفد انهارت الديمقراطية في مصر. وهذه العبارة لا تشير فقط إلى معنى المديح لدور الوفد، لكن هي -وفي صدقها السياسي والتاريخي عندما قيلت- إنما كانت تشير أيضًا إلى أن التنظيم الديمقراطي في مصر ليس من الرسوخ والثبات بحيث إنه يستغني بإيمان الجماهير به عن وجود مؤسسة سياسية حزبية بعينها تسهر عليه وتصونه.

.. ثانيًا:

إذا نظرنا إلى التنظيم الديمقراطي في تصوره التقليدي المتعارف عليه، من حيث قيام سلطات ثلاث متميزة الواحدة منها عن الآخرين، ومن حيث وجود جهاز تشريعي يصدر التشريعات ويراقب أعمال الحكومة ويمكنه إسقاطها، ومن حيث قيام سلطة قضائية ذات تميز عن غيرها تراقب سيادة القانون، وإذا نظرنا إلى سابق هذا التنظيم في مصر لا من حيث إنه دعوة سياسية فقط ولا من حيث إنه محض مثال مرجو الأخذ به، إذا نظرنا إلى كل ذلك لم نجد أمامنا في

التاريخ المصري إلا تنظيم دستور 1923 الذي كان ساريًا في الفترة من 1923 إلى 1952.

وفي هذه الفترة نلاحظ أن دستور 1923 خولف في ثاني انتخابات جرت في 1925 وبقي مخالفًا حتى 1926⁽¹⁾، ثم عاد للتطبيق، ثم أعلن رسميًا عن وقف العمل به في الفترة بين 1928 و 1929 ثم عاد للتطبيق ثم ألغي وحل محله دستور آخر من نهايات 1930 حتى 1935، ثم عاد للتطبيق في 1936. بمعنى أن الدستور في الفترة من 1923 إلى 1936 كان مطبقًا في عام 1924 ثم في نحو عامي 1927 و 1928 ثم لأقل من عام في 1929 - 1930.

وبقي الدستور معمولًا به في المدة المتصلة بين 1936 و 1952، ولكن خلال هذه المدة فرضت الأحكام العرفية مع بداية الحرب العالمية الثانية في سبتمبر 1939 حتى نهايتها في 1945، ورفعت الأحكام العرفية من نحو منتصف 1945 حتى منتصف مايو 1948 عندما خاض الجيش المصري الحرب ضد إسرائيل، واستمرت حتى منتصف 1950، ثم رفعت الأحكام العرفية في يونيه 1950 حتى حريق القاهرة في 26 يناير 1952 ثم فرضت من جديد في يوم الحريق. بمعنى أنه خلال هذه المدة فرضت الأحكام العرفية خمس سنوات مع الحرب العالمية ثم سنتين مع حرب فلسطين، ورفعت هذه الأحكام ثلاث سنوات ثم فرضت سنتين تقريبًا.

بمعنى أن دستور 1923 لم يستمر تطبيقه بغير مخالفة ولا وقف ولا إلغاء، وبغير أحكام عرفية إلا مددًا متقطعة مجموعها لا يزيد على عشر سنوات، ولا تجاوز المدة المستمرة الواحدة ثلاثة أعوام.

(1) كان دستور 1923 يقضي بعدم جواز حل مجلس النواب مرتين متتاليتين لذات السبب، ومع ذلك فقد حُل في أواخر 1924 وأجريت انتخابات فحاز الأغلبية فيها حزب الوفد صاحب الأغلبية في المجلس السابق فحل المجلس الجديد لذات السبب في يوم اجتماعه بالمخالفة لحكم الدستور.

ومن بين عشرة انتخابات جرت لمجلس النواب في ظل هذه المدة الكلية للدستور جرت ست منها نزيهة والأخرى نتائجها مصطنعة مطعون في نزاهتها حسبما شاع لدى الرأي العام وقتها ولدى المؤرخين المتابعين لهذه الفترة. وإن مجالس النواب التي سُكِّلت تشكيلاً نزيهاً، استمر أولها في 1924 أقل من عام واحد، واستمر ثانيها في 1926 نحو عام ونصف، واستمر ثالثها في بداية 1930 نحو ستة أشهر، واستمر رابعها في 1936 عامين، واستمر سادسها عامين اثنين فقط؛ بمدة إجمالية إذا احتسبت بالشهور لا تزيد على ثمانية أعوام.

إن وزارة الوفد التي كانت تتولى الحكم مع كل انتخابات حرة لم يتجاوز مجموع بقائها في الوزارة خلال مدة دستور 1923 كلها سبع سنوات، وهي عندما تحالفت مع حزب الأحرار الدستوريين بين عامي 1926 و 1928 لم تتجاوز هذه المدة العام ونصف العام.

وإن هذا العرض يظهر لماذا كان ازورار تنظيمات شباب الثلاثينيات عن التركيز على المثل الديمقراطي في صورته التقليدية. ذلك أنهم وجدوا أن الطريق ليس معبداً وليس سهلاً وليس مفضيلاً حتماً إلى تحقيق الأهداف الموضوعية الكبرى التي كانت الجماعة السياسية ترنو إلى تحقيقها، وذلك بالنسبة لتحقيق الاستقلال السياسي وإقصاء النفوذ العسكري والسياسي الأجنبي أو استعادة المرجعية الثقافية والإسلامية أو تحقيق وجوه التنمية والاستقلال الاقتصادي.

وأيضاً كان مدى صواب نظرهم هذه، وقد ثبت من بعد بتجارب السنين ومن المحن التي تلت في العقود التالية وخاصة منذ السبعينيات، أن الطريق غير الديمقراطي ليس أقل وعورة ولا أوطأ أكنافاً، وأن فقدان الديمقراطية قد هدد كل المكاسب السياسية والاجتماعية التي بدا في لحظة تاريخية أنها تحققت. أقول رغم ذلك كله كان علينا أن ننظر في حال تلك الأجيال عندما كانت تعمل في الساحة السياسية وتتصدى لمشكلات بلدها وأثر وجهة نظرهم السائدة في

مجريات الأمور في ذلك الوقت، فقد كانت الديمقراطية لديهم هدفًا مسبقًا وتابعًا، وليس هو الأصل المطلوب.

وهذا العرض يظهر أيضًا أن التطبيق الديمقراطي لم يكن مفقودًا ولا كان سرابًا يحسبه الظمآن ماءً، بل كان حقيقة واقعة، وأن إجراء انتخابات حرة ست مرات ليس بالأمر الهين؛ كما أن تولى الحكم حكومة لا ترضى عنها القوى الحاكمة وقتها ذات الوجود الثابت المدعوم بالقدرة على العنف كالإنجليز والملك، ليس ذلك أيضًا بالأمر الهين، وإن ما يسبق كل ذلك ويستتبعه من تحركات شعبية بالمظاهرات والإضرابات والتجمعات ليس بالأمر الهين، ولا كان أيضًا بالأمر الهين قيام ذلك القدر الفسيح من حرية التعبير السياسي وحرية نقد الحاكمين.

إنما النتيجة المقصود إظهارها والكشف عنها، أن التنظيم الديمقراطي في وضعه التطبيقي الذي عرفناه تاريخيًا قبل 23 يوليو 1952، إنما كان عن الحقبة ما بين 1923 و1952، وأن هذا التطبيق لم يتخذ صورة مثالية مستقرة مطلقة، بل كان متقطعًا ومضطربًا ومحدودًا، وأن هذا ما أضعف من أثر هذه التجربة التاريخية وصرف حركات شباب الثلاثينيات وما بعدها عن أن تبوء الديمقراطية الأولوية في أهدافها ومساعيها.

ولكن هذه النتيجة لا تمنع من القول بأن هذا القليل الذي جربه المصريون في العقود الثلاثة لنظام دستور 1923، افتقدوه ولم يبقَ لهم في الفترة التالية، وإن هذا فقدان هو ما جعل تجربة تلك العقود السابقة ذات بريق ووهج.

أما أن ثورة 23 يوليو قام بها ضباط من الجيش، فلا غرابة في هذا الأمر إذا وُضع في الاعتبار أن الانعطافات الأربع الكبرى التي عرفتھا مصر من بداية القرن التاسع عشر، منها ثلاثة انعطافات قام بها ضباط من الجيش أو شاركوا فيها مشاركة فعالة وتتعلق بقيادة هذه الحركات. وهي حركة محمد علي في 1805 وحركة عرابي في 1881 وحركة 23 يوليو.

وإن لم يختلف عن ذلك إلا ثورة 1919، بمراعاة أن الجيش المصري بعد إعادة فتح السودان في 1899 ظل مُغيَّباً في السودان بقيادة إنجليزية له حتى 1924 فليس في الأمر شذوذ، بل الأمر يتعلق بما فرضه قيام الضباط بالحركة السياسية من انعكاسات لعادات عملهم ونوع ثقافتهم وطبيعة علاقاتهم المؤسسية، ما فرضه ذلك كله من انعكاسات على أوضاع الدولة والمجتمع.

.. ثالثاً:

تنظيم الضباط الأحرار قام بحركته في ليلة 22 - 23 يوليو 1952، وفي الصباح كان قد سيطر على الحكومة. وهو تنظيم وحيد عسكري يتكون من بضعة عشرات من الأعضاء. وهم ومن جذبوهم إليهم من قرنائهم حركوا ما يتبعهم من وحدات عسكرية للاستيلاء على عدد من المواقع والمراكز التي تكفل الهيمنة على الجيش، مع ضمان إعلام المواطنين بالحركة ومراقبة تحركات الملك ومراكز حكمه، لشل الفاعلية إذا بدت احتمالات تحرك مضاد، كانت خطة ذكية ومختصرة وشديدة الفاعلية، ثم تقدموا بطلباتهم السياسية.

المهم أنه في بداية الثورة، انتهى تنظيم الضباط الأحرار الذي قام بالحركة الانقلابية، التي مكنته من السيطرة على الدولة وظهر ما سمي باسم «مجلس قيادة الثورة» من قيادة التنظيم الذي ضم، وهو اسم يتناسب مع موجبات الهيمنة على الجيش كله وجهاز الدولة كله. واندجت هذه القيادة التنظيمية الجديدة في الجهاز الإداري للدولة عبر عدد محدود جداً من الشهور، وتحولت القيادة إلى رئاسة، وذلك بعد أن أُجْرِيَ عددٌ من الإصلاحات والترميمات على أجهزة الدولة ذات الحساسية من الناحية السياسية.

إن التنظيم السياسي للدولة الذي أقامته ثورة 23 يوليو 1952، نشأ بالفعل ورد الفعل، قبل أن ينشأ ويتبلور بالنظر الفكري والتكوينات المدركة المرسومة،

وكان ذلك في المدة القصيرة التالية لقيام الثورة، وخلال مدة تتراوح بين السنتين والسنوات الأربع، في السنتين الأوليين تقريباً (1952 - 1954) كان الغالب من سلوك قيادة الثورة هو معالجة القضايا السياسية والاجتماعية المثبتة للقيادة الجديدة في مواجهة النظام الملكي الذي أُلغي، وفي مواجهة الاحتلال البريطاني الذي أبرمت معه معاهدة 1954 وفي مواجهة الملكيات الزراعية الكبيرة بإصدار قانون الإصلاح الزراعي وتحديد الملكية الزراعية بمائتي فدان، وكان سعي القيادة هو تأكيد شرعيتها السياسية قبل شرعيتها التنظيمية الدستورية بالاستجابة لما يحقق تلك الأهداف، فضلاً عن تصفية الركائز الأساسية لنظام الحكم السابق، من حيث السيطرة على جهاز إدارة الدولة وتطهيره من القيادات الموالية سياسياً للنظام القديم، ومن حيث القضاء على تعدد الأحزاب. وقد تراكت الملامح العامة والخاصة لصورة تنظيم الدولة من خلال تفاعل الإمكانيات المتاحة للقيادة الجديدة مع أوضاع الصراعات القائمة، ثم بدأت تبلور السياسات الجديدة مع تحرير التصور المدرك المتكامل لصورة نظام الحكم المستقر من بعد ذلك، خلال السنتين التاليتين من 1954 حتى صدر دستور 1956، أعلن عنه في يناير وجرى الاستفتاء عليه في شهر يونيو من السنة ذاتها.

اندجت السياسة في جهاز الإدارة، واندجت القيادة السياسية في الرئاسة الإدارية، واندجت وظائف الدولة التنفيذية والتشريعية، وحصر نطاق الرقابة القضائية بما يمكن من طلاقة اتخاذ القرارات ذات الأهمية السياسية أو ذات الأهمية التنظيمية والإدارية في تشكيل الوضع المؤسسي الجديد. وعرف نظام الاحزاب؛ أي النظام الذي لا يعتمد في اتخاذ قراراته السياسية على جماعة محددة يتشكل منها تنظيم سياسي يملك اتخاذ القرارات الخاصة بالتوجهات العامة، معتمداً على صلته المباشرة بقوى الرأي العام والخب والجماعات التي يتشكل منها الرأي العام الفعال.

لا وجه للاستطراد والتفصيل في ذلك، ولكن بياناً لرءوس المسائل، يمكن الإشارة إلى أنه صدر في مصر في هذه الفترة البيان الدستوري في 16 يناير 1953⁽¹⁾، ثم دستور 1956 الذي جرى الاستفتاء عليه، ثم دستور الوحدة مع سوريا، أصدره رئيس الجمهورية في 1958، ثم بيان دستوري أصدره الرئيس في 1962 بعد انفصال سوريا، ثم ما سمي بالدستور المؤقت الذي صدر بقرار من الرئيس في 1964، ثم صدر بيان دستوري من رئيس الجمهورية أيضاً في 1969.

وخلال الفترة ذاتها جرت تغييرات وتعديلات وزارية في السنوات 1956، 1958، 1960، 1961، 1964، 1965، 1966، 1967، 1968. كما جرت ثلاثة تشكيلات لمجلس الشعب: الأول بالانتخاب في 1957 في ظل دستور 1956، والثاني بالتعيين من المجلسين السابقين لمصر وسوريا في ظل دستور الوحدة 1958، والثالث بالانتخاب في إطار الدستور المؤقت لسنة 1964. وثمة تسع سنوات من المدة الكلية منذ 1952 إلى 1970 لم يوجد بها مجلس نيابي.

إن استقراء الوثائق الدستورية التي صدرت في هذه الفترة ومتابعة التشكيلات الخاصة بمؤسسات الحكم، هذان «الاستقراء والمتابعة» يكشفان أن الجماعة المصرية في خلال هذه الفترة لم تعرف توزيعاً بين السلطات بالشكل الذي تتصوره النظم الديمقراطية التقليدية، وعرفت اندماج السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية. وأن غالب القوانين التي صدرت في ذلك الوقت كانت تصدر في صورة «قرارات بقوانين» من رئيس الجمهورية.

والحاصل كما سبقت الإشارة أنه خلال ثماني عشرة سنة لم يوجد مجلس نيابي أصلاً لمدد مجموعها تسع سنين، والمجالس التي وجدت ثلاثة في 1956، 1958،

(1) عقب الإعلان عن إلغاء دستور 1923 في ديسمبر 1952.

1964، وأوسطها كان بالتعيين من رئيس الجمهورية من بين أعضاء المجلسين السابقين في مصر وسوريا (خلال دستور الوحدة) وفي المجلسين الآخرين كان للتنظيم الشعبي سلطة الاعتراض على المرشحين، ولم يذكر أن مجلساً منها مارس حق الرقابة على الوزراء في عملهم التنفيذي. وأن الشواهد على هذا الدمج واستيعاب السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية وهيمنتها على المجلس النيابي وقتها يوجد، إن شواهد ذلك متوافرة فيما حرر من أعمال ودراسات تعلقة بهذا الأمر، بما لا يحتاج إلى مزيد إثبات.

ومن جهة أخرى فإن ذات عملية الاستقراء للعلاقات والتشابكات والخرائط التي ترسم الهيكل التنظيمي للدولة وأجهزتها، تكشف عن مركزية قابضة في بناء هذه الأجهزة والهيئات، وتتصاعد السلطات المركزية تصاعداً سريعاً من أدنى المستويات إلى أعلاها متركزة في رئيس الجمهورية الذي صار هو مصدر الدفع الرئيسي في النشاط العام بأوجهه المتعددة ومن الطبيعي أن يُبنى جهاز الإدارة بطريقة هرمية، فالأعلى يعين الأدنى، والأدنى يعمل في إطار التوجيهات التي تُرد له من الأعلى... وهكذا. ولكن وجه الملاحظة أن جهاز الإدارة والتنفيذ هذا قد أدمجت فيه سائر وظائف الدولة الأخرى من سياسية وتشريعية ورقابية وغيرها.

وكان الرئيس المختار بالاستفتاء الشعبي تتركز فيه سلطات التقرير والتنفيذ وهو وحده المستفتى عليه، ويسوغ له ممارسة هذه السلطات بالوصف التمثيلي الشعبي المستمد من الاستفتاء العام. وباستثناء دستور 1956 الذي عاجلته الوحدة المصرية السورية في 1958 فلم يبقَ إلا عامين، باستثناء هذا الدستور، فإن جميع الدساتير التالية والإعلانات الدستورية كانت تصدر بقرارات من رئيس الجمهورية. وإن متابعة حجم سلطات رئيس الجمهورية واختصاصاته في التقرير والتنفيذ تكشف عن هذا التركيز الشديد للسلطات.

ومن جهة ثالثة، فنحن لا نرى فيما أنشأ نظام الثورة من تنظيمات سياسية أنها كانت أحزاباً ولا تنظيمات سياسية. إن التنظيم السياسي الوحيد - في ظني - الذي كان تنظيمًا سياسيًا فعلاً وأنشأه رجال الثورة، كان هو تنظيم «الضباط الأحرار» وهو الذي به أمكن السيطرة على جهاز الدولة وقيام الثورة في 23 يوليو 1952، وتحقيق به الانتقال إلى قيادة أجهزة الدولة وإداراتها، وأدى التنظيم وظيفته وفقد وجوده بإتمامها. ثم نشأ مجلس قيادة الثورة، وهو تكوين من تكوينات الدولة رسمت له وظائف أشار إليها الإعلان الدستوري لسنة 1953 بوصفه من المؤسسات التي تمارس سلطة الدولة. وأنشئت هيئة التحرير بحسبانها تجمعاً للشعب المصري بديلاً عن الأحزاب الملغاة.

ثم ذوت هيئة التحرير وألغي مجلس قيادة الثورة مع دستور 1956، وبموجب هذا الدستور أنشئ تنظيم «الاتحاد القومي» الذي يشكله المواطنون وله وحده حق الترشيح لعضوية المجلس النيابي. وكان رئيس الجمهورية هو رئيسه وواضع نظمه، وقد سُكّل في مايو 1957 وأعيد تشكيله بالانتخاب في 1959 بعد الوحدة التي جرت بين مصر وسوريا، وبدئ بالتفكير في العدول عن صيغته في 1961 وأعلن عن الاتحاد الاشتراكي في 1962، أشير إليه في دستور 1964 المؤقت وشُكّل بالانتخاب أولاً ثم أعيد تشكيله بالتعيين في 1965 ثم أعيد تشكيله بالانتخاب في 1968.

إن وظيفة التنظيم السياسي أنه هو الجهاز الذي يرسم التوجهات السياسية العامة ويحدد المطالب العامة التي يرى صالح الجماعة في تقريرها في مرحلة تاريخية معينة، ويشكل تحققها الاستجابة الحميدة لتحديات الواقع المعيش في هذه المرحلة. وكل ذلك وفقاً للرؤية الثقافية والسياسية والاجتماعية التي تتبناها الجماعة التي يعبر عنها جهاز التنظيم، سواء كانت الجماعة الوطنية العامة أو واحدة من الجماعات والمصالح الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية الموجودة في المجتمع. والتنظيم يحثك بهذه الجماعة التي يعبر عنها ويدرك مطالبها وردود

أفعالها ويعكس أزماتها ويترجم طموحاتها. كما أنه يتخذ وسائل الدعوة لهذه المطالب المتبناة لتصير بالتأييد الشعبي قوة قادرة على فرض النفوذ وتقرير السياسات.

هذه الوظائف في الفترة من 1952 إلى 1970 كانت أجهزة إدارة الدولة هي من يقوم بها. كان جهاز الدولة متين البنيان فائق القدرة مدرباً على حكومة الناس، ولم يمضِ وقت طويل حتى كان هو من يجمع قياسات الرأي العام لرئاسته الجديدة التي تلاءم معها، وهو من يقوم بتنفيذ سياساتها والدعوة لها، وكانت رئاسة الدولة وما توافرها من تشكيلات جديدة هي من يصنع القرارات السياسية ويرسم التوجهات العامة، وأعيد بناء أجهزة الأمن السياسي بما يناسب هذه الوظائف السياسية، جمعاً للمعلومات وتهيئة لرسم السياسات وضماناً لفاعلية القرارات وحماية لها.

ونحن نلاحظ أن أخطر ما اتخذته قيادة الثورة ورئاسة الدولة من قرارات سياسية، وترتب عليها آثار سياسية بالغة الأثر في تحديد مصائر الشعب والوطن - أخطر ما اتخذ من ذلك كان في وقت غاب فيه التنظيم السياسي تماماً أو كاد أن يكون غائباً - وهو على التحديد قرار تأميم قناة السويس في يوليو 1956، إذ كانت هيئة التحرير قد ذوت ولم ينشأ بعد الاتحاد القومي، وقرارات التأميم الكبرى في يوليو 1961، إذ كان الاتحاد القومي قد ذوى ولم ينشأ بعد الاتحاد الاشتراكي.

وأدى ذلك إلى اندماج الوظيفة السياسية في الوظيفة الإدارية من حيث الأجهزة المنوط بها ذلك، وآل الأمر إلى قيام أجهزة الأمن بدورها الفعال في هذا الأداء السياسي التنفيذي المتوحد.

•• رابعًا:

لكي نفهم الظواهر السابقة في سياقها التاريخي، علينا أن نتفحص وظائف أجهزة الدولة المصرية قبل قيام ثورة 23 يوليو 1952، لنعرف ما إذا كانت هذه الملامح التي تكشّف عنها البناء التنظيمي للثورة قد تولدت عن نظام الثورة ونشأت به إنشاءً، أم كانت هذه الملامح متهيئة للظهور من قبل وذات جذور سابقة.

إن نظام ثورة 23 يوليو 1952 لم يخلق هذه الظواهر، فهي قديمة وهي في مصر تدعمها الجغرافيا السياسية، مصر الواحة الكبيرة المحصورة بين الصحاري والبادي، ومصر السهل المنبسط الذي يحكمه ويتحكم فيه مصدر ري وحيد، ولما سأل هارون الرشيد فقيه مصر الليث بن سعد عما تصلح به مصر، فقال «جريان النيل وصلاح الحاكم».

إن جهاز إدارة الدولة في مصر، إن كان يستمد قوته التقليدية من أوضاع الجغرافيا السياسية فقد أضيف عليه من أسباب القوة والدعم منذ بدايات القرن التاسع عشر في عهد محمد علي ما زاده هيمنة وجبروتًا. فإن ظهور الجماعات القومية المتحدة في أوروبا الحديثة ونشوء الدول القومية هناك، كان قد دعم أبنية الدولة المركزية في أوروبا وطفرباً ساليب الحكم المركزي وطورها هناك، وانتقلت هذه الخبرة إلى مصر في بدايات القرن التاسع عشر على أيدي محمد علي، لتخدم مشروع نهوض وبناء مجتمع ودولة ذات جيش مسلح تسليحاً حديثاً وذات مشروع سياسي طموح، فثمة مشروع سياسي يقتضي تمرکز السلطة وتقويتها، وثمة خبرة مجتمعات وتجارب تطبيق سبقت في دول صارت ذات احتكاك بمصر والدولة العثمانية، ويمكن الاستفادة من هذه التجارب.

وكذلك فإن التطور العلمي والتقني كان يغذي مركزية السلطة ويمنحها إمكانات الشمول والإحاطة، ومن أهم ذلك التقدم الذي حدث في وسائل

النقل وفي الاتصالات، وهما يمكنان من سرعة تبادل المعلومات مما يزيد السلطة المركزية قدرة على جمع المعارف والتدخل في التفصيلات وإصدار القرارات والربط المباشر للأطراف بالمركز، وكذلك سرعة النقل سواء كان ذلك تبادل ماديات أو كان تحريكًا لقوات وفرق عسكرية.

والجانب الآخر في الخبرات الحديثة، كان جانبًا تنظيميًا وإداريًا يتعلق بأساليب تقسيم العمل. إن ما حدث في الصناعات من تقسيم للعمل حدث مثله في الإدارة الحكومية وفي بناء الجيوش. وتنظيم القوات المسلحة لم يعد إضافة عددية بسيطة للمشاة والفرسان ولحملة السيوف والحراب والرماح، ولكنه صار تركيبًا عضويًا متكاملًا ومتآزرًا لتخصصات متباينة من هؤلاء المشار إليهم مع سلاح المدفعية وغيره، وإن حروب الفترة النابوليونية في أوروبا أسفرت عن تقدم جوهري في الأساليب الحديثة لبناء الجيوش.

وحدث ذلك بطريقة مشابهة بالنسبة لنظم الإدارة الحديثة وتوزيع العمل الواحد عبر مراحل متميزة في تشكله طبقًا لتخصصات إدارية ونوعية متباينة، وقد دفع هذا الأسلوب قدرات الإدارة الحديثة دفعات قوية زادت من إمكانات تركيز السلطة ذاتها واتصالها المباشر بتفاصيل العمل في مجالاته النوعية ومجالاته المحلية الإقليمية المتعددة.

لقد تمددت الدولة المركزية، وبخاصة في النصف الأخير من القرن التاسع عشر، وزاد تمدها من بعد، وذلك من وجهين:

الوجه الأول: هو شمول نشاطها أنواع الخدمات المستخدمة وأنواع الخدمات التي كانت في الأساس تقوم بها الهيئات الأهلية، مثل جهات التعليم كالكتائب وهيئاته الكبرى كالأزهر مما كان ذا إدارة ذاتية في الأساس ويمول من ريع الأوقاف، وكان إشراف دولة محمد علي على التعليم إنما يتعلق بما يخص ماله صلة بالجيوش ومؤسسات الإدارة الجديدة للدولة، وليس التعليم العام.

وكذلك إدارة المرافق القليلة التي كانت لازمة للأهالي بالنسبة للسقاية ودور الرعاية الصحية، وكل ذلك انتقل بالتدريج - القديم منه والحديث - إلى إدارة الدولة وإشرافها.

والوجه الثاني: يتعلق بالهيئات المشخصة للجماعات الفرعية في المجتمع، كانت هذه الهيئات في بدايات القرن التاسع عشر تتمثل أساسًا في نقابات الطوائف والطرق الصوفية والهيئات المالية والأوقاف. وبدأت سلطة الدولة المركزية تنمو على حساب هذه الهيئات وتقودها الدولة بما تقدمه من خدمات وما تصدره من قرارات وما تمارسه من وجوه إشراف، كل ذلك يخصص من وظائف هذه الجهات ويقلل من مجال نشاطها ويضعف من الأهمية الاجتماعية لبقائها.

ثم تحول الأمر على مدى النصف الأول من القرن العشرين إلى نوع هيمنة من الدولة وإشراف على هذه الهيئات وفرض وجوه وصاية على نشاطها وعلى تشكيلاتها. ولم يقتصر الأمر على الهيئات الأهلية التقليدية مثل الطرق الصوفية والأوقاف وهيئات الليل، ولكن امتد طبعًا إلى الهيئات الأهلية المنشأة حديثًا، مثل الجمعيات والتعاونيات والنقابات العمالية والنقابات المهنية، وهذه الهيئات كانت كلها تشكيلات حديثة ظهرت في نهايات القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين في إطار نوع من الإباحة القانونية والتشريعية الفسيحة، ثم بدأت القيود التشريعية تظهر متدرجة ونامية على مدى النصف الأول من القرن العشرين.

إن كل ما أردت أن أبينه أن الدولة المركزية الحديثة بسلطاتها الشاملة وبقدراتها المستوعبة وبميلها الاحتكاري لتنظيم الجماعة وبتفرداها المؤسسي، لم يكن ذلك نبتًا ناصريًا ولا كان من مواليد ثورة 23 يوليو، إنما بدا ونما من قبل ذلك بأكثر من قرن، وكانت ثورة 23 يوليو في ذلك تابعة ومسبوقة، وإن كانت هذه الثورة نمت بهذه الخصائص وجرت بها خطوات بعيدة غير مسبوقة.

وكان المؤشر في الرسم البياني الذي يبين سيطرة الدولة المركزية وإشرافها وسعيها للتفرد على حساب الجماعات الأهلية، كان المؤشر أثناء ثورة 23 يوليو أحدّ وأسرع صعودًا، ولكنه كان يشكل استمرارًا، ولم يكن يشكل انكسارًا للخط البياني ولا تغييرًا لتوجهه السابق.

•• خامسًا:

مع إعادة بناء أجهزة إدارة الدولة على نهج حديث، ومع نموها وتوسعها وانتشار نفوذها المركزي، بقيت السلطة فردية على رأس الدولة وعلى رأس كل من أجهزتها، وبقيت الشرعية مستمدة من هذه السلطة الفردية، وبقيت قوة الدفع صادرة عنها. وكما سبقت الإشارة في الفصل السابق عرف نظام محمد علي عددًا من المجالس التي تتداول النظر فيما يعرض من أمور، ولكنها كانت مجالس معينة منه وكانت ذات وظيفة استشارية، وأنشأ الخديو إسماعيل في 1866 مجلس شورى النواب وكان منتخبًا، ولكنه كان مجلسًا استشاريًا يشارك في اتخاذ القرار ولا يراقب سلطة التنفيذ، ودستور العرابين صدر في 1881 وأنشأ مجلسًا تشريعيًا حقيقيًا عصف به الاحتلال الإنجليزي في 1882، وبعدها نشأ مجلسان استشاريان، مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية، الأول بالانتخاب والثاني بالانتخاب والتعيين، ولكن لم يكن لأي من ذلك سلطة تشريع ولا رقابة.

لذلك كان نمو جهاز الإدارة الحديث وتوسعه سابقًا على نمو الجهاز التشريعي وتطوره، الأول بدأ قبل ثلاثينيات القرن التاسع عشر، والثاني بدأ في عشرينيات القرن العشرين. وعندما قامت ثورة 23 يوليو 1952، كان جهاز الإدارة المركزي الحديث قد بلغ من عمره نحو مائة وعشرين سنة متصل الوجود والنمو، وكان المجلس التشريعي الرقابي ذو الوجود المستقل قد بلغ من عمره بضع سنوات متقطعة على مدى الثلاثين سنة الأخيرة.

لقد عرفت الثلاثون سنة التي عاشها دستور 1923 بمجلسيه التشريعيين (النواب والشيوخ)، عرفت عشرة انتخابات أنشأت عشرة مجالس نواب، كلها كان يُجَلَّ قبل انتهاء مدته ما عدا المجلس قبل الأخير (1945 - 1949) الذي لم تمثل فيه المعارضة الحزبية إلا ببضعة أفراد ولم يدخله حزب الوفد ذو الأغلبية التقليدية في الانتخابات الحرة وقتها. ولم يستطع مجلس واحد أن يستخدم سلطته الدستورية في إسقاط حكومة واحدة.

ومن جهة ثانية، فإن تفرد الحاكم بالسلطة لا يعني انطلاق سلطته من القيود كلها وتفلتها من الضغوط، لأن تفرد الحاكم يعني أن القرار يصدر منه وحده، ولكنه يمكن أن يكون رشيداً يدخل في حسابه ما يمتد إليه بصره وبصيرته من تقديرات لا اعتبارات المواءمة ووزن الأمور وتقدير مواقف القوى المختلفة، وليس التفرد مما يعني استفتاء المزاج والهوى، بل يعني أن تقدير الموازين التي يصدر القرار على هديها إنما يملكه صاحب القرار الفردي وحده في نهاية الأمر، وقراره يصدر عن مشيئته وحده.

وبهذا الوصف يمكن القول بأن الوالي الذي كان يحكم مصر حتى نهاية القرن الثامن عشر، كان صاحب سلطة متفردة، ولكن تفرده هذا يكون محكوماً بأن تدور إرادته في إطار الصالح العثماني العام الذي يقدره الباب العالي في استامبول، وأن يكون مقيداً بما يتناسب ولا يتعارض تعارضاً جوهرياً مع إرادة كبار بكوات الممالك في مصر، بحسبان أن حكم مصر في الإطار العثماني، كان يدور على وفق إرادة مشتركة للوالي المعين من الدولة العثمانية وللجنة والسياسة المحلية في مصر الممثلة في بكوات الممالك. فلهو نوع من الحكم «الثنائي» إن صح هذا التعبير.

فلما تولى محمد علي الحكم في 1805، أمكن له في 1811 أن يتخلص من الممالك بوصفهم قوة مشاركة ومنافسة لتفرده بالسلطة، ثم تمكن من التخلص من قوة النخب المصرية الأهلية المتمثلة في العلماء والشيوخ، وكذلك قوة الجند

الألبان والإنكشارية بوصف هؤلاء - كل فيما يخصه - يشكل مكنه مشاركة في السلطة. وتفردت حكومة محمد علي مع إنشائه الجيش المصري منذ سنة 1820.

ومن ذلك التاريخ التقريبي صارت سلطة والي مصر وخديويها في الإطار العثماني العام سلطة فردية، تقبل وجود ضغوط عليها وتقبل تقدير الإمكانيات المتاحة وحسابها، ولكنها تظل في إطار السلطة الفردية التي تصدر عن حاكم يملك إصدار القرار ويملك في النهاية حسم ملاءماته وترجيح توازناته، بغير مشاركة منظمة له.

فلما احتل الإنجليز مصر، وجدت قوتان سياسيتان، مما أطلق عليه أحمد لطفي السيد السلطة الشرعية التي يمثلها الخديوي، والسلطة الفعلية التي يمثلها المعتمد البريطاني مستنداً لجيش الاحتلال، وكلتا السلطتين لا يستطيع الواحد منهما أن يزيح الآخر في الظروف السياسية والتاريخية التي كانت قائمة في الداخل والخارج. ودارت القرارات السياسية في هذا الإطار من الازدواج والتزاحم والتباعد.

ومع ثورة 1919 - وباختصار شديد - وجدت في مجال سلطة الحكم قوة ثالثة مشاركة للقوتين السابقتين، وهي قوة الحركة الوطنية التي صارت ممثلة للجماعة المصرية في سعيها إلى الاستقلال. والثورة لم تستطع أن تقضي عليها أي من القوتين السابقتين، فبقي الملك على رأس الدولة صاحب قرار يتعلق بالشرعية، وبقي الإنجليز قوة «بالفعل» بقواتهم المسلحة، وصيغ التنظيم الدستوري بما يمكن من الإفساح للصراع وللتحرك السياسي من خلال هذا الصراع بين القوى الثلاثة. وقامت الضغوط المتبادلة والتحالفات المتنقلة بين الملك والوفد على الإنجليز أو بين الملك والإنجليز على الوفد وحلفاء الإنجليز على الملك... وهكذا، فكانت كلما تقاربت قوتان استبعدت القوة الثالثة... وهكذا.

ثم قامت ثورة 23 يوليو 1952، وما لبث الوضع أن أوجد صورة مختلفة تمامًا عن المرحلتين السابقتين، وصارت على الوجه الآتي:

- لقد ألغيت الملكية، وصارت قوة ثورة 23 يوليو 1952 هي من يمارس السلطة السابقة للملك وللإسراي، وتمثل ذلك في مجلس قيادة الثورة حتى صدور دستور 1956، ثم تمثل في رئاسة الجمهورية بعد ذلك.

- وجلت القوات الإنجليزية عن مصر بموجب اتفاقية أكتوبر 1954، وتم الجلاء كاملاً وفعلاً في يونيو 1956، ثم حدث العدوان الثلاثي في أكتوبر 1956 بعد تأمين قناة السويس ثم جلست قوات العدوان في ديسمبر 1956. ولم تعد هناك سلطة فعلية بالمعنى الذي أطلقه أحمد لطفي السيد في بداية القرن العشرين على الاحتلال العسكري الأجنبي.

●● سادساً:

- ورثت ثورة 23 يوليو هذه القوى الثلاث التي كانت تتنازع السلطة وتمارسها بالصراع أو بالتوافق، وتشكل الأوضاع السياسية وفقاً لحصيلة هذه النتائج والصراع والتوافق ولكن السؤال هو كيف ووثتها كلها، وكيف استطاعت أن ترث القوة ونقيضها معاً؟ فإن هذا أمر لا يتعلق بالإرادة والاختيار، ولكنه يتعلق بالاستطاعة والقدرة.

إن الحالات التي أشرت إليها في سوابق التاريخ المصري الحديث، قبل محمد علي وبعد الاحتلال الإنجليزي وفي ظل نظام ثورة 1919، هذه الحالات قامت فيها المشاركة في السلطة أو المزاحمة عليها، قامت لا بموجب رغبة ولا باختيار جرى في تقرير هذا النظام، ولكنها قامت بموجب وجود أكثر من قوة سياسية، كل منها قادر على ممارسة السلطة وغير قادر على إزاحة الآخر، فجرت المشاركة إما بطريق المزاحمة؛ أي بممارسة الضغوط المتبادلة مع كل حادث يحدث لفرض

الأرجحية من قوة على قوة أخرى، أو بطريق التداول بتبادل الأرجحية عن طريق تغيير الوزارات وتعديلها حسب النوازل التي تطرأ وما يمهد لذلك من انتخابات يتقرر أن تكون نزيهة أو مزيفة ولكنها تعكس درجات توازن القوى السياسية المشاركة والمتعارضة في كل حين.

ولما قامت ثورة 23 يوليو أسقطت الملك وحل مجلس قيادة الثورة محل المؤسسة الملكية، ثم حققت ذروة ما سعت إليه الحركة الوطنية المصرية منذ 1882 وهو إجلاء الاحتلال العسكري البريطاني عن مصر، ويسر لها ذلك الأمر أن لم يعد هناك «ملك» يقصي الحركة الوطنية من الحكم ويستبدل بها حكومة من الحكومات غير المعادية للإنجليز. وأن ثورة 23 يوليو بهذين الإجراءين ورثت وظيفة الوفد في قيادة الحركة الوطنية. وكان الوفد قد قام لتحقيق رسالة تاريخية هي إجلاء الإنجليز وتحقيق استقلال مصر، وكانت رسالته الثانية المتعلقة بالديمقراطية تتضمن في جوهرها إزاحة السلطة الملكية، أي محاصرتها في أضيق نطاق ممكن.

إننا نعرف في نظم الغرب أن القوى السياسية التي تتشارك أو تتزاحم على السلطة إنما تتحدد وتشكل باعتبار أن كلا منها يمثل «قسمًا» من الأمة من حيث المصالح الاجتماعية أو الاقتصادية، وليس منها فيما أظن واحدة تعبر وحدها عن المصلحة الوطنية في عمومها، لأن الصالح الوطني العام آمن ومستقر بما صارت إليه هذه المجتمعات من قوة ومنعة وقدرة لا على تأمين مصالحها بعيدة المدى فقط، ولكن قدرة على فرض هذه المصالح بعيدة المدى على الآخرين. فصارت الانتهاكات الداخلية للجماعات الفرعية التي يتكون منها المجتمع هي ما يجمع الناس في السعي لتحقيق المكاسب الأكبر والوجود الأقوى في مواجهة القوى الاجتماعية الأخرى، وتبلورت هذه القوى تاريخيًا في إطار تكوينات سياسية محددة بما لا يستطيع أي منها أن ينفي الآخر. أقصد بذلك طبعًا دول أوروبا الغربية وشمال أمريكا، وهي الدول والمجتمعات التي صيغت النظم

الديمقراطية والدستورية في ضوء تجاربها، وصارت هذه الدول والمجتمعات هي نموذج الممارسة الصحيحة لهذه النظم، وهي صحيحة لأن النظم ذاتها قدّت على قدّها وصيغت وفقاً لتجاربها.

أما نحن في مصر وفي بلاد العرب والمسلمين وفي كل بلاد آسيا وإفريقيا، نحن من الأمم غير الآمنة، لا على مجتمعاتها ولا على شعوبها، لا على أرضها ولا على ثرواتها ولا على ثقافتها. هذه المجتمعات والشعوب والأمم غير الآمنة التي عرفت أزمات حادة تتعلق بالأمن القومي لها على مدى القرنين الأخيرين، هذه الجماعات إنما تتحرك حركتها السياسية الأساسية في إطار التجمع على مستوى الجماعة السياسية الوطنية لتقاوم مخاطر الخارج ولمحاولة فرض عصمتها ومناعتها على قوى الخارج المهددة لها.

والحاصل أن الجماعات الوطنية في بلادنا العربية والإسلامية، استشعرت أقصى درجات الخطر على أمنها من نهايات القرن الثامن عشر، بالتوغل الروسي تجاه الجنوب في بلاد الفرس والعثمانيين، وبالتوغل البريطاني من الهند تجاه الشمال في هذه البلاد ذاتها، وبالتهديد والاقتحام الذي جرى من فرنسا لمصر (1798) ثم الجزائر (1830) وكانت المقاومة ترد من الحكومات المعبرة عن الجماعة الوطنية، وهذا ما يفسر إصلاحات محمد علي ومحمود الثاني وغيرهما في النصف الأول للقرن التاسع عشر.

فلما سقطت مقاومة الدول والحكومات على مدى القرن التاسع عشر، بدأت تظهر حركات المقاومة الشعبية بتنظيمات شعبية وأهلية تستهدف جميع الأمة للقيام بذات الوظائف التي فشلت الحكومات في أدائها. ومن هذه التنظيمات مثلاً الحزب الوطني القديم الذي ظهر في مصر أيام العرابيين، وحركة عبد القادر الجزائري في الجزائر، وحركة محمد أحمد في السودان، وحركة السنوسي في ليبيا والصحراء الإفريقية الكبرى لبلاد المغرب العربي... وهكذا. كما نرى ذلك في

حزب المؤتمر الهندي وعصبة الإسلاميين هناك. هنا نحن لا نكون أمام حزب أو أحزاب بالمعنى الذي أطلقته نظم أوروبا الغربية على التجمعات السياسية بها. لأن تجمعاتهم السياسية في بلادهم الآمنة كانت تجمعات للجماعات الفرعية في المجتمع سواء الرأسماليون أو العمال أو غير ذلك. أما في بلادنا فقد كانت تجمعات تشخص الجماعة الوطنية العامة في سعيها للتماسك ولصد مخاطر الخارج التي صارت متحققة بالنسبة لبعض بلادنا أو وشيكة التحقق بالنسبة للبعض الآخر. هي جماعات بديلة عن الدولة الساقطة أو عن الدول التي عجزت عن أن تقوم بأداء وظيفتها الأساسية في حماية أمن الجماعة.

ومن هنا تبدو معقولة فكرة التنظيم السياسي الواحد التي ظهرت في غالب الأمم الساعية إلى الاستقلال، بعد أن غزتها الجيوش الأجنبية وسيطرت على حكوماتها ودولها، من حزب المؤتمر في الهند إلى حزب الكونتانج في الصين (ثم الحزب الشيوعي الصيني) إلى جبهة التحرير الجزائرية إلى أحزاب التحرير في إفريقيا جنوب الصحراء، لأن التنظيم الواحد هنا قام بديلاً عن الدولة في تشخيص الجماعة الوطنية بعامة، وقام بديلاً عنها في السعي لاسترداد الاستقلال وإجلاء النفوذ الأجنبي.

والحزب الواحد أو التنظيم الواحد هنا لم يكن يعني منع قيام تنظيمات أخرى، ولا كان أي من هذه الأحزاب أو التنظيمات يقدر على منع قيام منافس له أو أي حزب أو تنظيم آخر، لأنه لم يكن يملك إرادة الدولة القادرة على المنع، إنما كانت واحدة آتية من تعبيره عن الجماعة كلها وسعيه لتحقيق ما اجتمعت عليه من طموح ومقاصد تقتضيها المرحلة التاريخية التي كانت قائمة، ومن مصداقية هذا السعي واطمئنان الغالبية في الجماعة إلى صدق مسعاه، وعزوفهم عن قيام منافس له، وقد وجدت فعلاً تنظيمات أخرى معه ولكنها لم تكن شيئاً. كما توجد تنظيمات وأحزاب فيما عرف باسم نظام الحزبين في بعض ديمقراطيات الغرب، فالواحدة المقصودة هنا هي واحدة سياسية وليست قانونية، واحدة بالفعل

وليس بالشرع. إنني أقصد التنظيم الواحد بمعنى أنه التنظيم «الجامع» وليس التنظيم «الوحيد».

•• سابعًا:

وفي مصر، فإن أول ما ظهر في مصر كان ما سمي «الحزب الوطني» القديم أيام العرابيين. ولفظ «الحزب» كان يشير بمعناه اللغوي إلى «الجماعة»، وهو لا يشير إلى ما يشير إليه اللفظ المقابل في اللغات الأوروبية من معنى «القسم» ونحن نقول الحزب الوطني بذات المعنى المقصود بعبار «الجماعة الوطنية»، وكما تُستخدم الآن عبارة «الجماعة الإسلامية». ولم يظهر تنظيم يحمل هذا المعنى إلا مع بدو السيطرة الأجنبية على مصر في نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات من القرن التاسع عشر، ثم مع الاحتلال البريطاني في بداية القرن العشرين على يدي مصطفى كامل ومحمد فريد.

ثم ظهر «الوفد المصري» مع ثورة 1919 وكان تحدد للفظ الحزب معناه الاصطلاحي المقابل للفظ الأوربي بحسبان الحزب يكون قسمًا بين أقسام، فلم يطلق الوفد على نفسه قط أنه حزب من أحزاب ولم يعترف قط بأنه كذلك. كان دائم التعبير عن نفسه بعبارة «الوفد المصري» باعتباره «وفدًا» موفدًا من الأمة بموجب وكالته عنها «للسعي في تحقيق استقلال مصر استقلالًا تامًا» حيثما وجد إلى السعي سبيلًا. ولازمه هذا الإصرار على عدم اعتباره حزبًا حتى نهايته، وحتى عندما قامت ثورة 23 يوليو وأصدرت قانونًا للأحزاب وألزمت الأحزاب القائمة بتقديم طلباتها للاعتداد بوجودها وبقائها، عندما حدث ذلك وانصاع له الوفد، تقدم بطلب للاعتداد بوجوده بوصفه حزبًا بناءً على قانون الأحزاب، ومع ذلك صدر طلبه بعبارته التقليدية «إن الوفد المصري» بغير أن يسبقه لفظ الحزب، وكان ذلك في سنة 1953.

ولم يقبل أن يضيف لفظ الحزب إلى اسمه إلا في تشكيل الوفد في السبعينيات وهو تشكيل يفصل بينه وبين التشكيل الأول عشرات السنين وظروف وأهداف وعضوية مغايرة وهما لا يتفقان إلا في الاسم، وكانت دولة الخمسينيات والستينيات قد نازعته صفته، صفة «الوفد» الممثل للجماعة السياسية في عمومها والمشخص المؤسسي لها.

وهذا ما حدث أيضًا مع جماعة الإخوان المسلمين، فلم تعتبر نفسها حزبًا قط في عهدها الأول، وكان ذلك جليًا في كلمات المرشد العام المؤسس لها الشيخ حسن البنا، كان ينكر كونها حزبًا من الأحزاب «أو طريقة من الطرق» بما يعني أنها كانت تعتبر نفسها ممثلًا ومشخصًا سياسيًا لجماعة المسلمين.

ومما يتعين ملاحظته من ذلك أن التنظيمات السياسية التي جمعت مثلًا جماهير وحركات شعبية واسعة النطاق وعبرت عن جموع كثيفة، كانت تنكر على نفسها وصف «الحزب» بدلالته الاصطلاحية الغربية التي انتقلت إلينا، وسادت في الفهم السياسي.

والحاصل أن ثورة 23 يوليو 1952 استجابت لمطالب الحركة الوطنية السابقة عليها، وأنجزت منها ما كان على مشارف الإنجاز، وهو إجلاء الاحتلال العسكري البريطاني عن مصر، واسترداد الاستقلال السياسي لمصر. وتحقيق كل ذلك كاملاً في السنوات الأربع الأولى من عهدها. ثم لم تلبث أن طورت أهداف الحركة الوطنية وهي في موقع السلطة السياسية، فقادت حركة مقاومة الأحلاف العسكرية التي كانت دول الغرب الاستعمارية تسعى لفرضها على شعوب آسيا وإفريقيا، وقد فرضتها فعلاً بما عرف بحلف بغداد وحلف مانिला، ثم ساهمت مساهمة فعالة في بناء تجمع دولي من الدول حديثة العهد بالاستقلال لضمان موقف عدم الانحياز في الصراع الدولي بين دول الكتلة الشيوعية ودول

الكتلة الرأسمالية، وأقدمت على النهوض بالاقتصاد لدعم الأساس الاقتصادي للاستقلال السياسي.

لذلك تكون ثورة 23 يوليو قد ورثت باستحقاق وجدارة قيادة حركة التحرر الوطني في صورتها المطورة المتلائمة مع ظروف النصف الثاني من القرن العشرين، وتكون قد استردت للدولة وظيفتها الأساسية التي تقوم عليها وهي حفظ الأمن القومي للجماعة السياسية، واستردت للدولة دورها السياسي في كونها الشخص المؤسسي للجماعة السياسية، كل هذا صواب.

والصواب أيضًا، أن سعي الثورة لإنشاء تنظيم سياسي واحد، لم يكن بدعًا ولا شذوذًا في سياق السوابق المشار إليها، وبحسبان أن الجماعة كانت لا تزال تخوض معارك الاستقلال، سياسية كانت أو اقتصادية أو ثقافية، وأن مخاطر الخارج عليها تظل محدقة، وبحسبان أن الدولة صارت متوجهة إلى أداء دورها في حراسة الأمن القومي ودعمه أفقيًا بما اتخذت من سياسة عربية ودولية، ودعمه رأسيًا بما شرعت في تنفيذه من مشروعات النهوض الاقتصادي المستقل فهي بقيت تؤدي وظيفتها في خوض المعارك دفاعًا عن الأمن القومي، مع فارق مهم هو أنها طورت هذه الوظيفة، بأن أجرت معارك الدفاع عن الأمن القومي خارج الحدود السياسية للدولة، ضد إسرائيل وضد الأحلاف العسكرية وضد ظاهرة الاستعمار بعامة.

إنما المشكل يبدو من عدد من الوجوه، أولها أن ثورة 23 يوليو لم تؤيد مفهوم التنظيم الجامع، بل جعلته التنظيم الوحيد، والتنظيم الجامع يعني - حسبما أقصد هنا - إنشاء تنظيم سياسي يعبر عن مجمل السياسات والطموحات التي تعبر في إطارها العام عن الجماعة الوطنية على أن تترك للأفراد حرية إنشاء ما يرون من تنظيمات تقوم على هوامش هذا التنظيم الجامع للدعم أو النقد أو الحث أو التعبير عن مطالب الجماعات الفرعية في المجتمع. وثورة 23 يوليو عندما

شُكلت تنظيماتها أقامت تنظيمًا وحيدًا وليس تنظيمًا جامعاً فقط، ومُنِع قانونًا إنشاء أي تنظيم سياسي وفرض العقاب الجنائي على مخالفة هذا المنع. فلم تسمح بفتح ذرائع التفاعل الحي بين الجماعة السياسية والجماعات الفرعية المنتمية لها. والحق أن جامعية التنظيم لا يضمنها ولا يكفل تحققها الفعلي إلا بإتاحة فرص التحدي له من وجود تنظيمات أخرى. وأن منع التعدد هو ما يقضي على التنظيم «الجامع» لأن السلطة تستوعبه في هذه الحالة وتقضي عليه، وهذا ما أدى إلى المشكل التالي.

والمشكل التالي يبدو أيضًا من أن التنظيم الجامع الذي نادت به الثورة وأنشأته لم يكن تنظيمًا حقيقيًا له استقلاليته وله وجوده المتميز عن سلطة الدولة، وذلك إذا نظرنا للأمر في الإطار العام لممارسة دامت ثمانية عشر عامًا وتنوعت فيها التنظيمات وتعديلت. وحسبما سبقت الإشارة كان كل من هذه التنظيمات في وقت وجوده يمثل واجهة لنشاط الدولة، فهو لا يرسم سياسة ولا يصدر قرارًا، بل يجري ذلك في رئاسة الجمهورية، وهو لا يحشد جمهورًا لأن ذلك تقوم به في الأساس أجهزة الإدارة المحلية، ولا يشيع فكرًا فإن ذلك تقوم به وسائل الإعلام، ولا يجمع معلومات لأن ذلك تقوم به أجهزة الأمن، وإن قام بأي من ذلك فهو جهد المقل يضاف قليله إلى الكثير الذي تقوم به أجهزة الدولة.

الفترة الناصرية من أول أيامها إلى آخرها تشكل ثماني عشرة سنة حتى وفاة الرئيس جمال عبد الناصر، أو تسع عشرة سنة حتى مايو 1971 عندما انفرد الرئيس أنور السادات بالسلطة وأعلن عدوله عن نمط التنظيم السياسي للدولة الذي كان معتمدًا ومتبعًا في الفترة الناصرية السابقة عليه، ومن ثم يكون مضي على نهاية هذه الفترة حتى الآن ما يشارف خمسًا وثلاثين سنة. وهذه الفترة الأخيرة هي من الطول بما يسمح بالقول بإمكان أن يتعدل خلالها ويتغير ما سبق إرساؤه في الثماني عشرة سنة السابقة عليها، فإن لم يكن قد حدث هذا التعديل والتغير كاملاً بعد. فقد مضت المدد الكافية التي كانت تسمح بذلك، فإن ذلك

يترجح به الظن أن نظام الحكم خلال فترة ثورة 23 يوليو ليس مسئولاً وحده عن قيام هذا النمط من السلطة السياسية وإن الأمر لا بد أن يرجع إلى أوضاع تجاوز «السبب الناصري» كما اعتاد البعض أن يقول⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى فإن قانون الأحزاب الذي صدر في 1977 كان يشترط لقيام حزب جديد أن يقدم طلباً بذلك إلى لجنة الأحزاب وهي لجنة تتكون؛ وفيها رئيس مجلس الشورى وثلاثة وزراء منهم وزراء العدل والداخلية وشخصيات عامة، وهي اللجنة الغالبة فيها للحكومة وحزبها. ولم يحدث من 1977 قط أن وافقت على ظهور حزب جديد، بل كانت ترفض دائماً ثم تأتي الموافقة - إن أتت - من محكمة الأحزاب وهي محكمة تشكل بمجلس الدولة، ولكن فيها شخصيات عامة تختارها الحكومة بعدد الأعضاء القضاة فيها، وللجنة وقف الحزب أو صحيفته ولها طلب حله، وبقي هذا الوضع التشريعي قائماً حتى قامت ثورة 25 يناير 2011.

ومن جهة أخرى فإنه بالنسبة للصحافة القومية، كانت تابعة للاتحاد الاشتراكي في الستينيات، فلما ألغي الاتحاد الاشتراكي وظهرت الأحزاب لم يمكن نقل تبعيتها إلى حزب الحكومة ولا إلى الحكومة ذاتها لأن ذلك يكون بمثابة تأميم أو سيطرة حكومية غير شعبية على الصحافة. فأنشئ مجلس الشورى بذات التعديل الدستوري الذي استبدل نظام الأحزاب بنظام الاتحاد الاشتراكي وذلك في 1981، ونيط بمجلس الصحافة التابع لمجلس الشورى أن يكون هو المهيمن على الصحف القومية، فحل مجلس الشورى محل الاتحاد الاشتراكي في إسباغ المظهر الشعبي على الصحافة القومية، مع بقائها بيد الحكومة.

(1) ملاحظة يكتبها المؤلف في 18 إبريل 2013، وهي أن المعارضة منذ وفاة عبد الناصر إلى الآن، أي على مدى ثلاث وأربعين سنة، لم تستطع أن تشكل تنظيمًا سياسيًا ذا وجود وأثر فعال وذا جماهيرية منتظمة ذات اعتبار، ولم يتشكل من هذا النوع إلا جماعة الإخوان المسلمين، وقد ثبت بعد توليها السلطة السياسية وبعد ثورة 25 يناير، أنها ليست تنظيمًا سياسيًا بقدر ما هي تنظيم دعوي.

ومن جهة أخرى، فإن فترة الرئيس السادات التي جرى بها التحول من وضع إلى وضع آخر - تحتاج إلى دراسة تجمع بين التخصص القانوني التشريعي وبين الإدراك التاريخي السياسي لأوضاع الفترة؛ لأنه - مع كل تحول في أشكال الحكم وصياغاته - كانت تصدر تشريعات تقنن إمكانيات تدخل الدولة وسيطرتها وتجرم أفعالاً غير منضبطة ولا محددة، مثلما حدث في قانون حماية الجبهة الداخلية، وقانون محكمة القيم والمدعي الاشتراكي وغير ذلك.

وكانت الإجراءات تُجرى بالتجربة والخطأ وتلمس ردود الفعل بحيث تحتفظ الدولة بالقدر الأكبر من جوهر سلطاتها مع تعديل في الأشكال والهياكل وتعديلات في العلاقات. وهذه المجموعة من القوانين هي ما اعتمد عليه الرئيس السادات بوصفها بديلاً عن حالة الطوارئ عندما ألغاهما في نهايات حكمه. ولكن حالة الطوارئ فرضت من جديد عقب اغتيال الرئيس السادات في أكتوبر 1981. وبقيت مفروضة حتى قيام ثورة 25 يناير 2011 فلم تنته إلا بعدها بشهور. كانت تمتد سنة بسنة ثم صارت تمتد ثلاث سنين بثلاث سنين. وحالة الطوارئ عرفت مصر منذ سبتمبر 1939 وفرضت وألغيت ثم فرضت وهكذا، وعدد سنوات إلغائها بغير بديل من نوعها لا يجاوز السنوات الخمس طوال هذا المدى، وكذلك في ظل دستور 1971 لم تلغ قط بغير بديل من نوعها، والجديد في الأمر أنها كانت تفرض غالباً بسبب حالة حرب أو بمناسبتها، ولكنها في المرة الأخيرة بقيت أكبر مدة متصلة في التاريخ المصري المعاصر، وكان ذلك جميعه بعد انتهاء حالة الحرب تماماً وتوقيع اتفاق سلام مع إسرائيل وعدم نشوب حرب أخرى، وحالة الطوارئ تيسر للسلطة التنفيذية ممارسة شئون السلطة التشريعية والقضائية أيضاً، من حيث إصدار الأوامر العسكرية ومن حيث إجراءات القبض والاعتقالات والإحالة للمحاكم العسكرية أو محاكم أمن الدولة.

•• ثامناً:

وفي النهاية فإن وحدة القيادة في الدولة وفي الحزب ووحدة العناصر القيادية ولبقاء الأغلبية الساحقة في مجلس الشعب لحزب الحكومة على طول هذه المدة، كل ذلك يفيد حدوث الاندماج بين السلطات التنفيذية والتشريعية والتكوين الحزبي. ولا يمكن ألا يتم هذا الاندماج إلا أن تكون الأغلبية في المجلس التشريعي قابلة للتغيير والتعديل من حيث الأشخاص ومن حيث الوصف الحزبي ولا يمكن ألا يتم الاندماج إلا إذا كانت الأحزاب التي تتولى الحكم متغيرة. ولا يمكن لجهاز الإدارة الذي ينظم الانتخابات أن يكون محايداً إلا إذا كان يرى احتمالاً لأن تكون السلطة مجالاً للتداول بين الأحزاب المتنافسة في الانتخابات.

والنتيجة أننا إذا قارنا بين النظام السياسي خلال المدة الأساسية لثورة 23 يوليو، أي من 1952 إلى 1970، وبين مدة الأربعين سنة التالية، نلاحظ طبعاً اختلافاً في رسم هياكل السلطة ونوعاً من التوزيع للأدوار والمشاركات في اتخاذ القرار.

ولكن يبقى جوهر الاندماج بين سلطتي التنفيذ والتشريع قائماً، وجوهر التوحد بين السلطة المندمجة والحزب الحاكم قائماً، فالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والحزب الحاكم، هم ثلاثة في الشكل وواحد في الجوهر.

ويبقى جهاز إدارة الدولة بتشعباته وامتداداته، هو المؤسسة شبه الوحيدة التي لا تقوم إزاءها مؤسسات أخرى، لا أهلية ولا رسمية، وأنه بموجب هذا التوحد يمتلك السلطة كاملة، سواء بالانتخابات أو بغيرها، وكل ما عداها ملحق بها تابع لها.

والحمد لله.

الفصل الرابع

أسلوب الانفراد بالسلطة في عهدي السادات ومبارك

•• أولًا:

لا بد من الحديث عن النظام الذي بدأ منه نظام 1971، ولا يعني هذا أنها نظام واحد ولا أن وجوه الشبه بينهما توحد بين مؤداهما. وعند ذكر مجالات الاقتران ووجوه التماثل فلا بد من الإشارة إلى ما يميز بينهما، إن كان ثمة ما يميز بينهما. ونحن هنا أمام حركة تاريخ وأمام تداخل لأحداث وتدافع لقوى سياسية. ولا توجد أبدًا لحظة ينقطع فيها سير الأحداث تمامًا لتبدأ أحداث جديدة مغايرة بالمرّة لما كان سبق. وفي ذات الوقت فإن التداخل والاتصال بين الأحداث عبر مراحل التاريخ لا يجوز أن يعمي أبصارنا وبصائرنا عن وجوه الاختلاف التي جدت ولا عن إدراك الطابع العام الذي تغير. ولكل نظام ساد في مرحلة تاريخية معينة - جذور في المرحلة السابقة عليه قبل ميلاده، كما أن له آثارًا ممتدة في المرحلة التالية بعد انتهائه.

وإن المعيار الذي يظهر التماثل أو الاختلاف، يتعلق بالمؤدى العام والنتائج الإجمالي لكل نظام ساد في كل مرحلة تاريخية، بصرف النظر عن تشابه المفردات

التي يتكون منها النظام في جملته، كما أن هذا المعيار يستفاد لا من المفردات التي تقوم في أي بناء إجمالي بقدر ما يستفاد من نوع تبادل العلاقات بين هذه المفردات وأساليب التوظيف التي يستخدم فيها كل من هذه المفردات، ثم المآلات التي ينتجها نظام التوظيف وتبادل العلاقات والأهداف المرجوة. وقد يجد الناظر تشابهًا في تصميم المباني بالحجرات التكرارية والطرق بينها، قد يجد تشابهًا في ذلك بين مباني المدارس ومباني المستشفيات ومباني الفنادق ومباني مصالح الحكومة، وحتى مباني السجون، وقد يمثل هذا التشابه في حجم الأبنية ما يجاوز نصف حجم المباني ويكاد يصل إلى ثلاثة الأرباع، ولكن شتان بينهما في الفروق والوظائف التي لا تخفى، وهى فروق تنفي تمامًا أي نسبة من نسب التشابه من حيث العدد أو الحجم.

ونحن هنا نتكلم عن الديمقراطية بوصفها السابق ذكره، وبحسبان أنها «تنظيم» لإدارة المجتمع وتشكيلاته الاجتماعية والسياسية، وهو على الأخص تنظيم لإدارة الدولة، وهذا أمر يتميز عن السياسات المتبعة، فيما يتعلق بمدى تحقيق الصالح الوطني العام والمصالح الشعبية المشتركة. ونحن عندما ناقشنا نظام جمال عبد الناصر في دراسة أخرى⁽¹⁾، لم نكن نناقش السياسات الوطنية الاجتماعية التي تغياها هذا النظام وسار خطوات جادة في تحقيقها، بل ناقشنا الأمر من زاوية مدى كفاءة التنظيم الذي أسسته الدولة وقتها لحمل سياسات الاستقلال السياسي والتنمية الاجتماعية المستقلة ولحمل مشروع توحيد عربي استقلالي طموح. وناقشناها من زاوية ما مدى قدرة هذا التنظيم على حماية ما غنمته مصر من هذه السياسات فيما تحقق منها. وكانت خلاصة تلك الدراسة أنه لم يمكن ضمان بقاء السياسات الوطنية المتخذة إلا بتنظيم ديمقراطي.

(1) طارق البشري، الديمقراطية ونظام 23 يوليو.

وها نحن الآن - في عرض موضوع التنظيم الديمقراطي للنظام الذي تأسس في مصر في سنة 1971 - إنما نعمل على فحص الآليات التنظيمية لهذا التكوين في المرحلة التاريخية التي تبدأ من أول عهد الرئيس أنور السادات الذي خلف الرئيس جمال عبد الناصر في حكم مصر، وعلى مدى الثلاثين سنة أو الخمس والثلاثين اللاحقة لذلك، بحسبان أن هذه الفترة تشكل مرحلة تاريخية ذات تميز وذات خصائص سياسية واجتماعية، وبحسبانها أيضًا تشكل مرحلة في موضوع التنظيم الديمقراطي للدولة وللمجتمع. وإذا كانت المرحلة السابقة من 1952 حتى 1970 أظهرت أنه لا يمكن استبقاء السياسات الوطنية الاجتماعية بغير بناء ديمقراطي سليم، فإن هذه المرحلة التالية ستثبت إن شاء الله أنه لا يمكن بناء ديمقراطية سليمة بغير سياسات وطنية واجتماعية قوية تستهدف الصالح الوطني العام وتحرير الإرادة السياسية من سيطرة القوى الدولية عليها وضغوطها، كما تستهدف توفير الحاجات الأساسية للشعب من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، والديمقراطية بناءً، والبناء لا يمكن تشييده على أرض رخوة. وكذلك البناء الديمقراطي لا يمكن تشييده إلا على قاعدة سياسية اجتماعية تحمل هذا البناء وتكفل له الثبات في ذات الوقت الذي يكفل البناء حماية هذه القاعدة.

.. ثانيًا:

إن ما نلاحظه في النظم السياسية، أن التنظيم السياسي الذي يتولى الحكم نتيجة ثورة يقوم بها، إنما يكسب الدولة سماته التنظيمية، وأنه بنمط تشكيلاته الذاتية ونظم علاقاته الداخلية بين أجزائه وأفراده وأساليب اتخاذ القرار فيه، يشبه الجنين الذي ستخلق دولته على صورته عندما يولد ويقبض على السلطة، فإذا كانت أجهزة الدولة السابقة موجودة واعتلاها لينفذ سياساته عن طريقها، فهو محور تنظيماتها إلى ما يتناسب مع نظام العلاقات في التنظيم قبل وصوله إلى السلطة في الدولة. وهو ينقل إليها نمط علاقات تنظيمية سادت لديه وتكونت منها عادات ممارساته للعمل وطرائق نقل المعلومات وتجميعها واتخاذ المواقف إزاءها وإصدار القرارات، وما كان صغيرًا يصير كبيرًا وما كان بسيطًا يصير مركبًا، ولكن على وفق ما كان كامنًا في الصورة الجنينية الأولى.

ونحن هنا أمام تنظيم سياسي نشأ سرًا في جهاز الدولة الضارب ويحمل أهدافًا سياسية معارضة للدولة التي نشأ لحمايتها، ولكنه من الناحية الوظيفية يحمل خصائص التنظيم الإداري والعسكري الضابط والمنضبط، بموجب عسكريته، وهو يحمل في نسيجه العضوي خصائص العلاقات الوظيفية لأجهزة إدارة الدولة، وخاصة في الشأن العسكري الذي يعتمد على الضبط والربط والمراعاة الدقيقة للرتب والأقدميات والتسلسل الهرمي واعتبار القيادة هي مصدر الدفع وغير ذلك. وهو تنظيم تحسب قوة رجاله ليس فقط بأثرهم داخل التنظيم ولا بعلاقاتهم داخله وحدها، وليس فقط بشعبيتهم بين جماهيرهم كما هو الشأن في التنظيمات السياسية المعلنة، ولكن قوتهم تحسب أيضًا وفي الأساس بحجم ما يستطيعون تحريكه من قوى بالأمر الإداري وبالتبعية الوظيفية وبالموقف في جهاز إدارة الدولة والموقع القيادي فيه: وهذا التنظيم السياسي الذي حمل في خلايا تشكيله وتكوينه خصائص التنظيم الإداري للدولة هو ذاته الذي قاد ثورة واعتلى الحكم بعملية انقلابية داخل السلطة أعاد صياغة الدولة وأجهزة

إدارتها على صورته، فكانت الصلة بين التنظيم السياسي وبين جهاز إدارة الدولة صلة استنساخ متبادل، نشأ التنظيم السياسي على صورة جهاز الإدارة ثم صاغ التنظيم والجهاز على صورته المعدلة.

وظهر من السمات ما صاحب ثورة 23 يوليو من بعد حتى منتهاها بوفاة جمال عبد الناصر في 28 سبتمبر سنة 1970 وما أعقب ذلك من تصفية لسياساتها بدأت من منتصف السبعينيات في عهد خلفه أنور السادات، ومن هذه السمات التي صاحبت الثورة على مدى الخمسينيات والستينيات، هي أن اندمجت القيادة السياسية في الرئاسة الإدارية، واندمجت وظائف الدولة التنفيذية والتشريعية، وانحصرت الرقابة القضائية في نطاق الشئون الجارية بما يخرج عنها ما يمس قرارات السياسة أو ما يقيد طلاقة اتخاذ القرارات ذات الأهمية السياسية أو ذات الأثر التنظيمي أو الإداري في تشكيل الوضع المؤسسي الجديد. وعرف نظام اللاحزب، أي النظام الذي لا يعتمد في اتخاذ القرارات السياسية على جماعة محددة يتشكل منها تنظيم سياسي يملك اتخاذ القرارات المتعلقة بالتوجهات العامة معتمداً على صلته المباشرة بقوى الرأي العام أو بالنخب والجماعات التي يتشكل منها الرأي العام الفعال.

.. ثالثاً:

نحن هنا لا نقوم بنظام 23 يوليو من ناحية سياساته وتنظيمه لأداة الحكم، إنما نوضح سمات تنظيم المجتمع والدولة في هذه المرحلة، وهي السمات التي وُجد عليها الحال عند بدء المرحلة محل هذه الدراسة، التي تبدأ من سنة 1971، ويتعين في هذا الصدد بيان بعض الأمور المنهجية، وأولها أنه عند تقويم نظام سياسي لا يمكن الفصل بين الجوانب التنظيمية وبين السياسات التي اتبعت ونفذت، ولا يمكن عقد المقارنات بين جانب من الجوانب بمعزل عن الجوانب الأخرى المتداخلة في ذات النشاط الممارس عبر المرحلة التاريخية المعنية، وإن التقويم يقتضي بعد فحص كل جانب بما يميزه، فإنه يستوجب النظر في المؤدى العام والحاصل الكلي الناتج عن المرحلة وما تميزت به. وعند النظر في أساليب التنظيم للدولة ولإدارة المجتمع فإنه يتعين أن يؤخذ في الاعتبار مضامين السياسات التي اتبعت، وذلك إذا أريد بلوغ تقويم عام وإذا أريد تفادي التعميمات الخاطئة التي تستند إلى مقاربات جزئية.

والحاصل أن نظام 23 يوليو ظهر في بدايات النصف الثاني من القرن العشرين، في مرحلة ساد فيها على صعيد حركات التحرر الوطني كلها فكر سياسي يزكي سيطرة الدولة على الجوانب السياسية والاقتصادية لمواجهة مؤامرات القوى الاستعمارية القديمة ضد الحكومات الوطنية حديثة العهد بالاستقلال، وكذلك لتجميع مصادر الدخل والشروع في تنفيذ خطط النهوض الاقتصادي، لذلك كانت نظماً جهيرة في تأكيد شمولية الحكم وفي أن معيار الشرعية هو تحقيق الاستقلال الوطني وكف مخاطر الخارج بقدر الإمكان والشروع في التنمية الاقتصادية وتحقيق القدر المناسب من العدالة في توزيع الدخل، وإن كل ذلك هو ما به يجري التحاكم على النظم السياسية. ومن ثم لم يكن النظام المصري وقتها يكتم أساليب حكمه أو يخفيها أو يدعي غير ما يفعل، وصواباً كان موقفه

أو خطأ فهو لم يكن منافقًا، إنما كان جهيرًا واضحًا مقتنعًا بصواب ما يفعله وما يؤديه من نهضة وطنية منشودة بصدق.

والحاصل أيضًا أن فكرة التنظيم السياسي الواحد، كانت شائعة بين حركات التحرر الوطني في هذا الوقت، وهي قامت لدى حزب الوفد المصري مع ثورة 1919، وقامت بالهند في حزب المؤتمر بعد الحرب العالمية الأولى، وقامت لدى حزب الكومنتانج في الصين في المرحلة ذاتها، كما قامت في الكثير من بلاد إفريقيا الساعية للاستقلال بعد ذلك، وكل ذلك يسمح بالقول بأن كان ثمة ظاهرة عامة وقتها، مؤداها أن البلاد التي تسعى لاستقلالها وتدافع عنه أو تستشعر الخطر بالهجوم عليها من خارجها، إنما تتحرك في جماعتها السياسية العامة أقوى مشاعر الانتماء المشترك. وأعم رابط جامع يوحد بين طوائفها وطبقاتها وفئاتها المتعددة، ويصير هذا الرباط الأعم هو الجامع الوطني، وبه ينشأ ما يمكن تسميته «التنظيم الجامع».

والحاصل أن ثورة 23 يوليو كانت واحدة من حلقات التحرير الوطني في مصر وفي البلاد العربية، فهي لم تكتفِ بإرث حركة التحرر الوطني السابقة عليها على عهد الوفد ومن قبله الحزب الوطني، لم تكتفِ بهذا الإرث فيما غنمت مصر على أيديهم من ثمار الاستقلال، ولم تكتفِ بأن صانت المكاسب الوظيفية التي نتجت من جهاد المراحل السابقة عليها، بل صانت هذه المغانم، ثم عملت على تطويرها، فلم يبقَ الاستقلال على يديها مجرد إجلاء للمستعمر الأجنبي وعسكره، ولكن امتد إلى حركة استقلال عربية شاملة وإلى سياسات دولية تتآزر مع حركات التحرر في العالم ضد سياسات الأحلاف العسكرية للدول الكبرى وضد التبعية لأي من هذه الدول الكبرى، كما أنها عمقت معنى الاستقلال السياسي بالسعي لإيجاد قاعدة اقتصادية إنتاجية في داخل البلاد من شأنها أن تعمق المناعة الوطنية ضد الاحتياج للخارج بقدر الإمكان. وهي أيضًا عملت على بلورة مفهوم للأمن القومي يرى في وجود إسرائيل بأرض فلسطين تهديدًا

مباشراً لمصر وللبلاد العربية الأخرى. وكل هذه الأمور أكسبها شرعية استبقاء التجمع الشعبي خلفها بحسبان أن حكومتها من حكومات التحرر الوطني.

لذلك؛ فإن نظام 23 يوليو اعتمد على هذه الشرعية السياسية في استبقاء الواحدة التنظيمية له، ولكن هذه الواحدة التنظيمية صارت للدولة وجهازها القابض وليست لتنظيم شعبي لم يستطع النظام أن يوجد له وهو في الحكم، فصار التنظيم السياسي الشعبي مجرد واجهة لأداء أجهزة الدولة، وتولت أجهزة الأمن القومي مهمة تجميع البيانات والآراء وتحقيق البدائل المتاحة، وتولت رئاسة الجمهورية رسم السياسات وتقريرها، وتولت أجهزة الإدارة التنفيذية حشد الجماهير عند الضرورة، وتولت أجهزة الإعلام الحكومي والصحافة الخاضعة للسيطرة الحكومية أعمال الدعوة والترويج، فاستغنى التنظيم عن الحزبية بعامة ومنعها كلية.

ومن ذلك تحدد التشكيل التنظيمي للدولة في ظاهرة اندماج السلطات العامة في الجهاز التنفيذي، وشموله للوظيفة الحزبية أيضاً، وتصاعد السيطرة عليه إلى السلطة الفردية القابضة على زمام الأمر القائمة على رأس الجهاز كله. وقد سبقت الإشارة في الفصل السابق إلى أن الدولة المصرية كانت على مدى التاريخ السابق لثورة 23 يوليو، كانت تتوغل في تشكيلات المجتمع الأهلي، بالحلول محلها أو بالإلحاق لها والإخضاع، أو بممارسة السلطة الوصائية عليها. ومن جهة أخرى فقد ألقى على عاتق هذا الجهاز أن يطور من أجهزته المناعية، للنظر في موجبات الأمن القومي لدولة حديثة عهد بالاستقلال التام تعمل على حماية جماعتها وذاتها من التهديد الإسرائيلي ومن مؤامرات الدول الاستعمارية الطامعة لإعادتها إلى موضع التبعية، وكان هذا الوضع يقتضي إنشاء لأجهزة وتطويراً علمياً وفنياً معاً. كما ألقى عليه عبء إدارة المجتمع كله بوصفه مشروعاً اقتصادياً يعمل على النهوض الاقتصادي والارتقاء التنموي، فنشأت إدارات

وأجهزة ووزارة مثل التخطيط والصناعة والاقتصاد وغير ذلك من الهيئات والمؤسسات وغيرها.

ولا أريد أن أستطرد ولا أن أتوسع في ذكر ما نمت به أجهزة إدارة الدولة في مصر خلال العهد الناصري، وقد أشرت إلى ذلك بشيء من التفصيل في دراسة أخرى⁽¹⁾، ويكفي القول أن أجهزة إدارة الدولة هذه قد عرفت طفرة في النمو لم تعرفها قط من قبل منذ تحديث الإدارة المصرية في العقدين الأخيرين من القرن التاسع عشر، وإنه خلال العهد الناصري زاد التخصص في تقسيم الأعمال حتى إن وزارة الصناعة التي أنشئت في هذا العهد تحولت إلى ثلاث وزارات للصناعة الخفيفة والصناعة الثقيلة والبتروول وغير ذلك، كما أن التقسيم التقليدي للعمل الإداري على طريقة «إدارة الرجل الواحد» فتنقسم الوزارة إلى مصالح يرأس كلًا منها مدير عام، وتنقسم كل مصلحة إلى إدارات وأقسام يرأس كلًا منها شخص واحد، هذا التقسيم المبسط قد تحول إلى تقسيم مترابط بإنشاء هيئات عامة ومؤسسات عامة وشركات قطاع عام، لكل منها مجلس إدارة تتجمع فيه خبرات متعددة ومتداخلة من مجالات شتى وتخصصات متعددة وممثلين لأجهزة أخرى وهكذا. كما أن مستوى الكفاءة زاد كثيرًا بحكم ما تطلب الأمر من خبرات وعلوم وفنون؛ بسبب ما كان يواجهه الإدارة العامة من تحديات. كانت قمتها مثلًا إدارة قناة السويس بعد تأميمها في 1956، وكذلك بناء السد العالي في ذات الفترة التالية، وإدارة الشركات المؤممة منذ تأميم شركات بنك مصر وتأميم البنك الأهلي في 1960 وما تلاها من تأميمات كبرى من 1961 إلى 1964، وما نشأ من صناعات جديدة.. وهكذا.

ومن ثم يمكن القول إنه مع اندماج السلطات وشمولية إدارة الحكم، إلا أن أجهزة إدارة الدولة كانت قد قويت وتدعمت لا من نواحي السيطرة والهيمنة

(1) الديمقراطية ونظام 23 يوليو، ص 120 وما بعدها، الطبعة الأولى، 1987.

فقط، ولكن من نواحي ما نسما بها من خبرات فنية وعلمية وما انتظمت به من أساليب إدارة -أيًا كانت نواقصها- فقد مثلت قفزة إدارية وفنية واسعة في التقدم، إذا قورنت بما كانت عليه في السابق، ذلك أن الاستقلالية بوصفها مشروعًا مطبقًا يكسب الأجهزة القائمة عليها قوة تأتيها من وجودها في موقف التصدي، كما أن القيام على مشروعات بناء يوجب على صاحب القرار وإن كان فردًا، أن يستمع ويناقش ويتدبر ويحيط نفسه بذوي القدرة والخبرة والرأي المعبر.

•• رابعًا:

كان نظام 23 يوليو قد أقام شرعيته السياسية باعتباره هو التعبير عن حركة التحرر الوطني، وكان مضمون سياساته الوطنية والاجتماعية هو ما سوَّغ نظام الحكم على الصورة التي بُني بها وبقي بها، وقد سلس له أسلوبه في الحكم ونهجه في تشكيل سلطة الدولة لا بموجب ما فرضه من ذلك مما تشكلت ملامحه النهائية في سنة 1964 ومما كانت تبلورت أبنيته ومؤسساته قبل بدستور 1956، لكن سلس له ذلك منذ أمم قناة السويس واتخذ السياسات الوطنية التي أفشلت العدوان الثلاثي على مصر في ذات سنة 1956، ثم بما أتبعه بعد ذلك من سياسات الدعم للاستقلال الوطني وتطويره على النطاق الدولي والعربي وفي مجال البناء الاقتصادي والاجتماعي في الداخل.

ثم كانت هزيمة 1967 هي ما كسر المشروع السياسي الذي قامت عليه الشرعية السياسية للنظام؛ لأن الهزيمة أصابت النظام في عين الأساس الذي يقوم عليه، بوصفه حركة تحرير وطني، وفي الحقيقة فإن الهزيمة أعقبها مباشرة، ومنذ الأيام الأولى لها استبقاء إرادة المقاومة والقتال والسعي لتهيئة الأسباب لتصفية آثار الهزيمة، وجرى هذا الاستعداد فعلاً وأعيد بناء القوات المسلحة بما أفضى من بعد إلى تحقق النصر العسكري في حرب أكتوبر سنة 1973. ولكن

توفي جمال عبد الناصر في سبتمبر 1970 قبل أن يتحقق هذا النصر وقبل أن تسترد كرامة الوطن، فجاء النصر العسكري لا يدعم عبد الناصر وسياساته ولكن يدعم نظام الحكم الذي أتى بعد عبد الناصر، ول يدعم ما تتخذه القيادة الجديدة للدولة، بما خالفت به السياسات السابقة.

ويمكن القول -استباقاً للنتائج- إن التنظيم السياسي الذي جرى به تحقيق كل مضامين السياسات الوطنية والاجتماعية على عهد ثورة 23 يوليو، هذا التنظيم هو ذاته ما جرى به تصفية هذه السياسات كلها منذ سنة 1975، وهو ذاته ما جرى به تنفيذ السياسات المضادة. فبعد العداء لإسرائيل جرى الصلح معها وبعد الخصومة مع الأطماع الاستعمارية الغربية ومع السياسات العدوانية للولايات المتحدة الأمريكية قد جرى التحالف معها، وبعد الصداقة مع الاتحاد السوفيتي جرت المجافاة له ثم القطيعة معه، وبعد التحالف مع الدول العربية المشرقية ذات الأوضاع السياسية المشابهة لأوضاع مصر جرت المجافاة مع هذه الدول، وبعد مجافاة دول الخليج البترولية جرى العكس معها تحالفًا وترابطًا، وبعد الهيمنة الاقتصادية للدولة على مقدرات الإنتاج طبقًا للمتاح من التخطيط الاقتصادي جرى التفكيك الاقتصادي لهذه الهيمنة، وبعد دعم القطاع العام في الصناعة وغيرها جرى تجميد هذا القطاع والتركيز على القطاع الخاص. مع اتخاذ سياسات التبديد لقياداته الاقتصادية، وبعد ضبط مقدرات الاقتصاد في إطار خطة تنمية تعتمد على البناء المستقل جرت سياسة الانفتاح والتبعية للسوق العالمي. وكل ذلك جرى بذات الممارسات التنظيمية للحكم وبذات الأسلوب الإجرائي والمؤسسي لأجهزة القيادة والتنفيذ.

ومن جهة أخرى، فإن ما ضرب به النظام الناصري ومشروعه السياسي الاجتماعي الاستقلالي، كان هو أسلوب الحكم الذي سبقت الإشارة إلى بعض ملامحه، وضرب المشروع السياسي رغم الوعد بتثبيت هذا المشروع من خليفة عبد الناصر، مع قصر التغيير على أسلوب الحكم وهياكله ومؤسساته، ولكن

المفارقة التي حدثت أن المشروع كله تغير إلى نقيضه تمامًا، وكان الوعد أن يبقى ويتدعم، وأن ما بقي وتدعم هو أسلوب الحكم الفردي وهياكله ومؤسساته. والسلطات التي يتيحها للقيادات الفردية، فذلك هو الوجه الوحيد الباقي، وهو وحده الوجه الوحيد الذي كان مطلوبًا أن يزول وموعودًا أن يتغير. وهذا ما ستحاول هذه الدراسة أن توضحه.

•• خامسًا:

إن نظام الحكم كان نظامًا يقوم على السلطة الفردية، وهو نظام تراكتت تكويناته على أساس أنه لا يدير الدولة بوظائفها السيادية فقط، من أمن واستقرار وجباية وقضاء، ولكن يقوم على إدارة الغالب من شئون المجتمع، من إنتاج وخدمات وغير ذلك حتى الأعمال الخيرية. ولذلك فقد صارت الواقعة الحاسمة في تغير وظائفه والعدول عن مألوف ما كان يؤدي من سياسات إلى القيام بسياسات أخرى مخالفة، صارت هي تغير شخص رئيس الجمهورية، واختلاف اللاحق عن السابق.

والحادث أنه كان أنور السادات النائب الوحيد لرئيس الجمهورية عندما توفي جمال عبد الناصر في 28 سبتمبر 1970. وهو ما كان بقي من تشكيل مجلس قيادة الثورة القديم في أول تنظيم تشكّل بعد نجاح ثورة يوليو 1952. وعلى مدى سنوات الثورة كلها حتى 1970، لم يتولّ أنور السادات منصبًا تنفيذيًا قط يتعلق بإدارة أي شأن من شئون الدولة بأجهزتها العاملة. قام بأدوار في صحافة الثورة، وفي التنظيم الشعبي للثورة الذي سمي بالاتحاد القومي، وفي الأمانة العامة لما يُسمّى بمؤتمر الشعوب الإسلامية، وفي رئاسة المجلس النيابي الذي كان يُسمّى «مجلس الأمة» في سنة 1960، ثم صار أحد نواب رئيس الجمهورية من سنة 1964 إلى سنة 1966، ثم عُيّن النائب الوحيد لرئيس الجمهورية

في سنة 1969⁽¹⁾، لأنه الوحيد الذي لم يبدِ اختلافًا قط مع عبد الناصر في أي وقت ولا اختلف مع أحد غيره، ولأنه لم يكن في مركز إداري ولا موقع تنفيذي يثير احتمالات اختلاف.

والحقيقة أن أنور السادات لم يكن ذا وزن سياسي أو تنظيمي مما يؤثر في رسم سياسة ولا في اتخاذ قرار ذي شأن على مدى الخمسينيات والستينيات. ولا يظهر أن حُساب له حساب من متولي المسؤولية في سني حكم عبد الناصر المتتالية ولا من المتابعين للأحداث المصرية بعامة. ولكن في الوقت ذاته لم يكن منصب نائب رئيس الجمهورية منصبًا ذا خطر، والدستور لم يمنحه قط أية سلطة، وكل ما ذكر بشأنه أن رئيس الجمهورية له أن يعين نائبًا أو نوابًا له، ولم يكن العرف السياسي السائد يعطي نائب الرئيس سلطة ما إلا ما يجود به الرئيس عليه من مهام. وهذا واحد من مفارقات النظام السياسي المصري، إن ذا المنصب الأقل خطرًا والأهون شأنًا في مناصب إدارة الدولة العليا هو من يكون المرشح للرئاسة إذا خلا المنصب الذي يشغل كل مساحة العمل السياسي الأعلى في النظام المصري. وإن مظهر هذا المنصب أن من يشغله هو من يرتضيه رئيس الجمهورية الذي اختاره لأن يحل محله حال غيابه وهو حي، وهو من يكون حلو له محله بعد وفاته غير المتوقعة هو ما يبدو فيه شكل الدولة والنظام شكلاً مستقرًا وثابتًا وبعيدًا عن الاضطراب، وهذا الشعور العام الذي توحى به خلافة نائب الرئيس للرئيس هو ما يكون النظام السياسي أحوج ما يكون إليه بعد فقد مفاجئ لرئيس يملك كل السلطة؛ أي أن صاحب أهون المناصب في الدولة هو من يكون المرشح لأخطر المناصب فيها ويكون ذلك هو الدلالة الأساسية لاستمرار النظام واستقراره.

والحاصل أنه كان أغلب الأعضاء السابقين لمجلس قيادة الثورة القديم يحيون بعيدًا عن مناصب العمل، وكان إبعادهم في لحظة ما أيام عبد الناصر

(1) أعلام مصر في القرن العشرين، موسوعة وكالة أنباء الشرق الأوسط، طبعة 1996، القاهرة.

بسبب اختلافهم معه في موقف أو آخر، والوحيد الذي لم يختلف معه قط هو أنور السادات لأنه لم يتولّ قط منصباً يدعو لاختلاف في تقرير ولا في تنفيذ، وكان الآخرون جميعاً يرون أحقيتهم عليه في الخلافة لسابق خبراتهم وتجاربهم في الحكم، مثل زكريا محيي الدين وعبد اللطيف بغدادى وكمال الدين حسين مثلاً.. وهم -وبخاصة زكريا محيي الدين الذي كان قد أنشأ أجهزة الأمن المصرية في عهد الثورة وقادها إلى ما صارت إليه، وعبد اللطيف بغدادى الذي كان على علاقة إشراف سنين على الشأن الاقتصادى في الدولة، كان أي منهم قادراً بما عرف عنه من حزم وضبط أن يفرض سلطته إن تولى الرئاسة على رجال الصف الثانى ممن آلت إليهم حكومة البلاد في العهد الأخير لجمال عبد الناصر.

عند وفاة عبد الناصر كانت الدولة تتشكل في أهم مؤسساتها من رجاله المؤمنين بسياسته والمتنفذين فيها، وهم رجال الصف الثانى بعد رجال الرعيل الأول ممن شكلوا من قبل قيادة ثورة 23 يوليو، فصاروا رجال الصف الثانى لعبد الناصر بعد خروج رجال الصف الأول إلا أنور السادات، ومنهم أمين هويدي وشعراوى جمعة ومحمد فوزى وسامى شرف ومحمد فائق وعبد المحسن أبو النور وغيرهم. وهم على كفاءاتهم العالية وخبراتهم الكثيفة كلٌّ في مجاله، كانوا على تساوى وتوازن بين بعضهم البعض، بغير تميز حاسم لأحد منهم على قرنائهم، وبغير أن تجتمع سلطة عالية في يد أي منهم من دون الآخرين، وهم جميعاً كانوا يقبلون ويسلمون باليون الشاسع الذى يميز الزعامة التاريخية لعبد الناصر عنهم أفراداً أو جماعات. وقد فاجأ موت الزعيم الجميع وما أدى إليه من فراغ هائل فى المركز الوحيد لاتخاذ القرار. ومن عادة المتساوين الأنداد الذين اجتمعوا أولاً على الرجل الأقوى أن يجتمعوا من بعده على الرجل الأضعف، مستبعدين قوة الأقوياء الآخرين المحتملين؛ لأن وجود الأضعف يستبقى فراغاً ويؤجل مزاحمة ويتيح فرصة لتنافس آت.

وكان السادات هو هذا الأضعف الذي يجتمع عليه إفساحًا للوقت أمام الأنداد من دونه، فذهب إليه «أمين هويدي وسامي شرف ومحمد فائق، وأبلغوه أنهم يبايعونه رئيسًا للجمهورية، ومعهم آخرون منهم شعراوي جمعة وعبد المحسن أبو النور والباقون. ونظر السادات إليهم وقال لهم: أنتم جميعًا موافقون على أن أكون رئيسًا؟ وكانت موافقتهم تعني أن جميع أجهزة الدولة تؤيد أنور السادات، فقد كان هؤلاء مسيطرين على جميع أجهزة الدولة: القوات المسلحة والشرطة والأمن والمخابرات والداخلية والتنظيم السياسي والمجلس النيابي والإعلام⁽¹⁾»، وقرر مرشحو السادات التخلي عن مواقعهم ليتيحوا له اختيار معاونيه. وقد اختارهم طبعًا وهو لا يثق بهم لأنهم هم أنفسهم من كانوا أزاحوا عبد الحكيم عامر من موقعه من قبل⁽²⁾.

وجرت إجراءات التعيين وفقًا لأحكام دستور سنة 1964 الذي كان ساريًا وقتها.

● سادسًا:

جرت إجراءات تعيين رئيس الجمهورية طبقًا للتنظيم المرسوم بالمادتين 102 و 110 من دستور 1964 الذي كان ساريًا وقتها، وذلك بأن يتولى نائب رئيس الجمهورية سلطات الرئيس المتوفى، ويقرر المجلس النيابي بأغلبية ثلثي أعضائه خلو المنصب، ثم يرشح هذا المجلس رئيسًا يعرض على الاستفتاء من المواطنين، وذلك كله خلال ستين يومًا، وصدر قرار دعوة الناخبين في 7 أكتوبر وحدد موعد الاستفتاء في 15 أكتوبر وأعلنت وزارة الداخلية نتيجة الاستفتاء

(1) مع عبد الناصر والسادات: سنوات الانتصار وأيام المحن (مذكرات مراد غالب)، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، سنة 2001، ص 163.

(2) 50 عامًا من العواصف: ما رأيته قلته، أمين هويدي، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، سنة 2002، ص 339-353.

في اليوم التالي بأن حاز أنور السادات نسبة 90.4 ٪ من عدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة.

وشكّل الرئيس الجديد أول وزارة في 21 أكتوبر برئاسة محمود فوزي الذي كان تولى وزارة الخارجية فترات طويلة أيام عبد الناصر. وكان التشكيل الوزاري من ذات الوزراء الذين كانوا يشغلون ذات المناصب في آخر تشكيل للوزارة في عهد الرئيس الراحل في 20 مارس 1968⁽¹⁾. وجرى ذلك بمشاركة الجميع في إظهار أن الأوضاع مستمرة وتسير حسب سابق عهدها دون تغيير. ثم أعيد تشكيل الوزارة في 18 نوفمبر التالي لتعديل بعض الاختصاصات الوزارية، ودون تغيير في الوزراء أنفسهم بما كان يؤكد على مظهر الاستمرار. وعُيّن علي صبري نائباً لرئيس الجمهورية إمعاناً في إظهار الاستمرارية. وكان علي صبري رئيساً للوزراء في فترة من حكم عبد الناصر.

ولكن لم تمضِ سبعة أشهر على تولي السادات للرئاسة، حتى وقع الصراع واحتدام الخصام بينه وبين رجال الصف التالي من الحرس القديم الذين أتوا به إلى الحكم والرئاسة، ومن هؤلاء محمد فوزي وزير الحربية المسك بالجيش والذي أشرف على إعادة بنائه بعد هزيمة 1967، وفيهم شعراوي جمعة وزير الداخلية النائب السابق لرئيس المخابرات ووزير الداخلية الحالي المسك بجهاز الشرطة وأمن الدولة، والذي كان يتولى أمانة التنظيم الطليعي بالتنظيم الشعبي «الاتحاد الاشتراكي العربي»، وفيهم أحمد كامل رئيس المخابرات العامة، وفيهم عبد المحسن أبو النور الأمين العام للاتحاد الاشتراكي، وفيهم محمد فائق وزير الإعلام. كان هؤلاء هم الدولة بكل أجهزتها الرئيسية وبقواها الضاربة جميعها وبهيمنتها الإعلامية. ولم يكن مع أنور السادات إلا الحرس الجمهوري ومحمد حسنين هيكل رئيس تحرير صحيفة الأهرام التي كانت الصحيفة شبه الرسمية

(1) التشكيلات الوزارية في عهد الثورة. د. محمد محمود الجوادي، وزارة الإعلام والهيئة العامة للاستعلامات، القاهرة، بدون تاريخ.

لجمال عبد الناصر، ولكن هيكل كان على خلاف مع رجال الدولة المشار إليهم، وقد ساعد السادات في انفراده بالسلطة مساعدات وصفها من كتبوا عن هذه الأحداث بأنها مساعدات قيّمة⁽¹⁾.

والحاصل أنه في أول مواجهة بين هؤلاء القابضين على كل أزمة الدولة، وبين رئيس الدولة ومعه صحيفة الأهرام والحرس الجمهوري، في أول مواجهة حاسمة، وهم كثرة وهو فرد وهم ذوو تجربة حكم وإدارة للدولة، وهو تنقصه تجربة إدارة الدول وتوجيه المؤسسات، انتصر عليهم بما لمنصب الرئاسة من سلطات مجمعة وبما يحيط برئاسة الدولة في الثقافة السياسية التي سادت، بأنها مصدر الشرعية ومشرع الدفع في القرارات، وبما ارتبط بأجهزة الدولة من قابلية للتحرك بدافع من الرئيس شخصيًا. وثمة عامل آخر هو قدرة أنور السادات على المغامرة والتمويه والمؤامرة، حسبما يكشف تاريخه السابق قبل الثورة، من اشتراكه في تنظيمات سرية ومن اتصاله بالألمان أيام الحرب العالمية الثانية، واتصاله بتنظيمات الملك فاروق وتنظيمات وطنية وفصله من الجيش ومحاكمته في قضايا الاغتيالات السياسية، ثم عودته للجيش.

كان ما حدث هو انقلاب سياسي بكل معنى الكلمة، ولكن الثقافة السياسية السائدة من المرحلة السابقة أساغت في الأذهان أن الرئيس هو الدولة وأن هؤلاء جميعًا المسكون بكل أعصابها وسياساتها وأجهزتها هم متمردون كانوا يحاولون الانقلاب، وأن الرئيس هو من حسم إرادة الاستقرار والاستمرار، رغم أن العكس تمامًا هو ما حدث.

وبعد ذلك فقط، في 14 مايو سنة 1971 شكل السادات أول وزارة تنتمي إليه، وتبتعد عن أسماهم «مراكز القوى»، وهو التعبير الذي كان يستعمل في الإعلام السياسي في عهد الرئيس السابق، لينعت به شركاء الحكم الذين خرجوا

(1) مراد غالب، مرجع سابق، ص 173.

على إرادة الرئيس وشكلوا نوعاً من الضغط على إرادته، مثلما كان من المشير عبد الحكيم عامر بعد هزيمة 1967، وما حدث من إقصاء له ولرجال من الجيش ومن وزارات وهيئات الخدمة المدنية وشركات القطاع العام. وتغير بهذه الوزارة الساداتية الأولى وزير الحربية فصار محمد صادق، ووزير الداخلية فصار ممدوح سالم وكان وقتها محافظاً للإسكندرية ومن قبل كان من مباحث أمن الدولة في الشرطة. وقد دعت قيادات وزارة الداخلية للاجتماع بالوزير قبل أن يذاع خبر التعديل الوزاري وذهبوا منتظرين لقاء شعراوي جمعة ففاجأهم ممدوح سالم بدخوله عليهم باعتباره الوزير، وأمكن السيطرة على الوزارة، لمواجهة أية حركات شعبية من التنظيمات الشعبية والنقابات وغير ذلك، ويحكي أمين هويدي أن ممدوح سالم وزير الداخلية حلف اليمين بعد تعيينه أمام السادات دون علم أحمد كامل رئيس المخابرات وسامي شرف سكرتير معلومات الأمن⁽¹⁾. وطبعاً بغير علم شعراوي جمعة.

وبقي في هذه الوزارة رئيسها محمود فوزي، وكذلك عدد من رجال وزارات عبد الناصر السابقة من ذوي الأصول العسكرية الذين تمشوا مع قيادة السادات، وكذلك عدد من ذوي الخبرات المدنية والمهنية مثل الدكتور عزيز صدقي بقي وزيراً للصناعة، والمهندس سيد مرعي بقي وزيراً للزراعة وعبد القادر حاتم وزير الإعلام العتيد في عهد عبد الناصر ومن الضباط السابقين.

صاحب هذا التعديل الانقلابي زخم إعلامي شديد حول الحريات والديمقراطية ورفض مراكز القوى وغير ذلك، مع العزم على الإعداد الفوري للدستور الدائم، وكان دستور 1964 قد أصدره الرئيس عبد الناصر بقرار منه بحسبانه دستوراً مؤقتاً مع وعد بإعداد دستور دائم من بعد، وكانت قد شكلت لجنة لإعداده في أوائل سنة 1967 وعقدت عديداً من جلسات الاستماع لذوي

(1) أمين هويدي، مرجع سابق، ص 378.

الرأي من صفوة المفكرين على عدة أسابيع ثم عاجلت الهزيمة في حرب سنة 1967 هذا الأمر فأوقفته. فلما قضى السادات على مراكز القوى بادر بإحياء هذا الوعد الذي يربطه من جهة بمشروعات عبد الناصر وكان لا يزال حريصاً على استبقاء مظهر العمل بخط سلفه، والذي يمكنه في الوقت نفسه من الوعد بانفراجة ديمقراطية وشيكة. وبدأ فعلاً الإعداد لهذا الدستور الدائم الجديد.

● سابغاً:

اتبع السادات في سياسته لتعديل نظام الحكم ثلاثة أساليب، وأول هذه الأساليب ما تواجه به المهمة العاجلة، وهي تخليص أجهزة حكم البلاد وإدارتها من العناصر ذات الانتماء المعروف أو المفترض للقيادات التي تخلص منها النظام. واتبع في ذلك ذات الأسلوب الذي طُبق من قبل، عندما تخلص نظام عبد الناصر في سنة 1967 من العناصر التي كانت منتمة للمشير عبد الحكيم عامر، وذلك عقب تصفية المشير مباشرة بعد هزيمة الحرب. وكان ذلك باعتقال من كانوا الصيقيين بالمشير ومن ذوي النفوذ الذي يمكن لهم من تحريك سياسي مخالف، ثم بعزل من كانوا على علاقة انتماء راجح بهؤلاء.

حدث ذلك بالنسبة لحركة السادات الانقلابية، إذ أُلقي القبض على القيادات السابقة وعلى من كان على علاقة وثيقة بهم في أجهزة التنفيذ والاتحاد الاشتراكي وغير ذلك ثم قدموا المحكمة خاصة حكمت عليهم بالسجن مدداً متباينة. وفي الوقت ذاته أسقطت العضوية في مجلس الأمة عن ثمانية عشر عضواً باعتبارهم موالين لمراكز القوة ومعارضين للسادات، وأجريت انتخابات تكميلية على مقاعدهم في مايو 1971⁽¹⁾. وفي 10 يونيو 1971 صدر القانون رقم 34 لسنة

(1) د. إكرام بدر الدين، تطور المؤسسات السياسية، في: د. علي الدين هلال، تجربة الديمقراطية في مصر 1971-1981، القاهرة، المركز العربي للبحث والنشر، الطبعة الثانية، 1982.

1971 بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، أجاز فرض الحراسة على أموال أي شخص «إذا قامت دلائل جدية» على أنه أتى أفعالاً من شأنها الإضرار بأمن البلاد في الخارج أو الداخل أو بالمصالح الاقتصادية للمجتمع الاشتراكي أو مكاسب العمال والفلاحين أو أفسد الحياة السياسية أو عرض الوحدة الوطنية للخطر. ويذكر الأستاذ عادل أمين أنه لم يطبق ذلك إلا على مجموعة من اليساريين السياسيين وهم أحد عشر مواطناً لم تفرض الحراسة على أموالهم ولكن «لجأ إلى التحفظ على أشخاصهم»، وذلك في ربيع سنة 1973⁽¹⁾، كما حوّل هذا القانون سلطات الدولة إمكان التحفظ على الأشخاص في مكان أمين. ويذكر أمين هويدي -وهو لم يكن من المجموعة المخاصمة للسلطات في السلطة- أن اعتقاله معهم كان دليلاً على أن السادات يريد أن يحاكم نظاماً وعهداً كاملاً وليس مجموعة من المعارضين له فقط. وذات الملاحظة سمعها من علي صبري⁽²⁾.

وفي ذات الشهر أعيد انتخاب الاتحاد الاشتراكي بجميع تشكيلاته ومستوياته من القواعد الأساسية إلى المؤتمر القومي. وإذا كانت قوانين النقابات كلها تنص على أن تباشر النقابات نشاطها في إطار السياسة العامة للاتحاد الاشتراكي، بمعنى وجوب موافقته على الترشيحات في انتخابات المجالس النقابية ولجانها، فقد اقتضى ذلك إعادة تشكيل مجالس النقابات المهنية وغيرها، وصدر قانون بذلك برقم 40 لسنة 1971 في 30 يونية، وترك لرئيس الجمهورية أن يحدد بقرار منه موعد الانتخاب لأي من النقابات المهنية والعمالية، وأنه يجوز له أن يضع تشكيلات إدارية مؤقتة. وكل هذه التغييرات جرت على النمط السابق، وبإجراءات استثنائية وباستخدام نمط السلطة الفردية، ولكن ما كان تسوغ به هذه الأفعال، أنها ارتبطت في ممارستها بدعوة سياسية واعدة، بأن النظام السياسي يطهر نفسه وتشكيلاته من أعداء الديمقراطية الموعود بها.

(1) عادل أمين، الحياة الدستورية في مصر (1952-1994)، دار سينا للنشر، 1995، ص 138.

(2) أمين هويدي، مرجع سابق، ص 347-375.

وثاني هذه الأساليب، أن نظام السادات في تلك الفترة المبكرة بقي متشححاً بشوب الناصرية فيما لم تكن لديه القدرة بعد على إزاحته، وفيما يفيد في مواجهته لخصومه الناصريين الذين أقصاهم عن السلطة مصوراً الأمر على أنهم «مراكز قوى» تبغي التحكم في الدولة التي خرجوا عليها ويبغي هو توطيد أركانها وترميم ما يتصدع من قوائمها، ثم سمح للصحافة، التابعة كلها لمؤسسات الدولة وقتها، أن تنتقد السياسات السابقة الخاصة بعهد عبد الناصر وأتباعه، فبدأ لغير المدققين أن النظام يسمح بانفراجة سياسية تتعلق بحرية التعبير والنقد الجهرى في وسائل الإعلام المشمولة بهيمنة الدولة. وبدأ ذلك ممارسة للحرية على الزعيم السابق إثمها وللزعيم الحالي خيرها. وأتاح حديثاً واسعاً عن حرية الصحافة وعن المطالبة برفع الرقابة عن الصحف وذلك منذ شهر يونية 1971، سواء في نقابة الصحفيين أو في المجلس النيابي وذلك على مدى سنة 1972، وأعاد السادات الصحفيين الذين كانوا قد نقلوا من الصحف إلى مؤسسات غير صحفية وذلك في مايو 1972، وكذلك اتخذ قراراً برفع قيود السفر للخارج التي كانت مفروضة على الصحفيين وأتاح حرية دخول وخروج الصحفيين الأجانب⁽¹⁾.

وثالث الأساليب، كان يتعلق بمواجهة التماسك المؤسسي لإدارة الدولة المصرية، ذلك أن السادات كان آتياً لقيادة هذه الدولة ومؤسساتها كلها من خارج أجهزتها جميعاً، بغير تجربة سابقة وبغير علاقات إنسانية وثيقة سابقة، وهو فيما يظهر من متابعة تاريخ رئاسته اللاحقة، كان صاحب مشروع يعدل به عن السياسات التي كانت جارية في مصر - داخلياً وعربياً ودولياً - من أجل ذلك كان لابد أن يستبقي سلطة فردية يدور بها ويقود بها، غير ما اعتادت هذه الدولة على تنفيذه من سياسات، وما ترابطت به من علاقات في تنفيذ هذه السياسات. وما

(1) د. ليل عبد المجيد، الصحافة المصرية والتجربة الديمقراطية: تجربة الديمقراطية في مصر 1970 - 1981، مرجع سابق، ص 132-134.

كان يمكن تحقيق ذلك إلا بضمان تحييد نشاط أجهزة إدارة الدولة ومؤسساتها، ولا يكون ذلك إلا بتفكيك هذه المؤسسات لإخضاعها.

والحادث أن بدأت تظهر في هذه الفترة حملات صحفية وإعلامية بالغة الشدة للتشجيع على الإدارة المؤسسية المصرية في أجهزة الدولة، وكانت هذه الحملة من العنف بما يفضي إلى اهتزاز ثقة القائمين على هذه الأجهزة في أنفسهم وإرباك تصرفاتهم ومشروعاتهم التنفيذية. وفي الوقت ذاته بدأت قيادة السادات تطرح شعارات «الثورة الإدارية»⁽¹⁾. والحادث أيضًا أن كان ثمة الكثير يتعين إصلاحه في أساليب الإدارة الحكومية بسبب ما أضيف إليها من مهام عديدة ومركبة، وما استجد عليها عبر الخمسينيات والستينيات أيضًا من إدارة لشركات القطاع العام وهيمنته على الشأن الاقتصادي. وكان ثمة خبراء وعلماء يطالبون بهذه الإصلاحات وإعادة التنظيم، وكانت شئون من ذلك تجري وتجرب أيام حكم عبد الناصر الذي دفعته الأوضاع أحيانًا إلى رفع شعار «هز جهاز الدولة هزًا شديدًا». ولكن ثمة فارق بين سياسات موضوعية تقترح ويحتاج إنجازها إلى حزمة من الإجراءات والشروط الواجب توفيرها لبناء نمط التحديث الإداري المقترح، فرق بين ذلك وبين استغلال مطلب الإصلاح لضرب أسلوب الإدارة القائم دون توفير ما ينشأ به الأسلوب الحديث مما يفضي إلى التفكيك لا إلى التحديث وهذا ما حدث مما قد ترد مناسبة تصويره فيما بعد إن شاء الله.

(1) د. علي السلمي، رحلتي مع الإدارة، دار غريب، القاهرة، 2005، ص 307.

.. ثامناً:

أكاد أقول إن السادات بعد مايو 1971، تهيأت له من السلطات الفردية ما لم يتوافر لعبد الناصر في معظم سني حكمه، فلم ينفرد عبد الناصر بسلطة قبل نهايات سنة 1954، وبعد هذا التاريخ كان هناك دائماً ما يتحدى انفراده من داخل نظامه ذاته، لأنه كان له قرناء من الضباط الأحرار ثم من مجلس قيادة الثورة، ثم ممن استمر منهم معه في ظل دستور 1956 وما بعده، ممن يعتبرون أنفسهم قرناء له ندّاً بند، حتى وإن علت هامته السياسية عليهم من تأميم قناة السويس وفشل العدوان الثلاثي في مصر في سنة 1956. وبقي المشير عبد الحكيم عامر على رأس الجيش مما لم يكن في مكنة عبد الناصر أن يتجاهله في أي إجراء أو أي قرار، وله من الرجال المنتشرين في الأجهزة المدنية ما يحد من تفرد الرئيس، وبقي ذلك حتى هزيمة سنة 1967 مما كان سبباً في تحققها، وعندما انطلقت سلطة عبد الناصر بعد التخلص من عبد الحكيم عامر ورجاله جراء الهزيمة، كان نجم عبد الناصر نفسه، بسبب الهزيمة وانكسار مشروعه السياسي، قد بدأ في الهبوط.

أما السادات فهو بعد مايو 1971 استكمل إرثه لسلطة عبد الناصر كاملة، وبدأ متخففاً من أوزار الهزيمة العسكرية، وبدل أن يستمد رصيذاً سياسياً له من سابق الأعمال، استدان رصيذاً مقبلاً من موعود الآمال. ولم يكن بقي من أنداد عبد الناصر أحد، ولا ظهر للسادات أنداد من بعد، وقد مارس في مايو 1971 سلطة التمرد ضد كل الناصريين القابضين على أزمّة مؤسسات الدولة فنجح عليهم وأقصاهم وانفرد. واستثمر في هذا الوقت المبكر من حكمه سمة أنه استمرار لنظام عبد الناصر، ويجوّه الكثير ممن عملوا مع سلفه وصاروا من علامات الحكم الناصري ورموزه مثل سيد مرعي في الزراعة، وعزيز صدقي في الصناعة، وعبد القادر حاتم في الإعلام، ومحمود فوزي في السياسة الخارجية ومصطفى خليل في المواصلات والنقل وغيرها، وعبد العزيز حجازي في المالية،

كما يقف معه محمد حسنين هيكل في صحيفة الأهرام، وهو من اعتاد الرأي العام على اعتباره المعبر الرسمي أو شبه الرسمي عن الفكر الناصري وتوجهاته.

وفي ذات الوقت كان السادات يراكم لنفسه رصيداً سياسياً بحسبانه هو من سيغير سلبيات النظام الناصري بإطلاق الحريات وتأمين المواطنين والقضاء على أوزار العهد السابق عليه وبالظهور بأنه من يقضي على الصيغة الفردية لنظام الحكم، وممكنه ذلك على المدى الأطول أن يضرب النظام السياسي الاجتماعي الناصري، يضربه باسم الناصرية وبوسائلها التنظيمية. وكان في ذلك آمناً من مؤامرات الغرب عليه - حسبما عرف فيما بعد - لأنهم كانوا يأملون منه المساعدة في العدول عن سياسات عبد الناصر مما كانوا يسعون إلى هدفه. ويصف مراد غالب هذا الأمر في مذكراته بقوله إن السادات «إن كان قد انحنى أمام تمثال عبد الناصر في مجلس الشعب تعبيراً عن الإجلال والاحترام، لكنني سرعان ما اكتشفت أنه جاء إلى الحكم برؤية مختلفة تماماً». ثم يذكر أنه في ذات الوقت الذي كان يتصل فيه بالولايات المتحدة الأمريكية كان يُعيّن يساريين في وزارته إظهاراً للود مع الاتحاد السوفيتي، وأنه كان «بارعاً في الاتصال بقوى مختلفة ومتعارضة في الوقت نفسه»⁽¹⁾. ثم يذكر «كنت بيني وبين نفسي أردد أن السادات لا بد أن له اتصالات مع الولايات المتحدة وأنه على ثقة من أنها ستساعده وتقف بجانبه»⁽²⁾.

وفي هذه الفترة المبكرة من حكمه، لا أظن أنه كان واثقاً من خطواته، ولكن فجوة عدم الثقة سدّها بما لديه من طبيعة المغامرين، فبدأ بعد مايو على الفور بالإعلان عن بدء وضع الدستور الدائم ليكون سنداً ديمقراطياً حسب وعده الذي اختاره تمييزاً لنفسه عن سلفه السابق، واستدان بوعده مستقبل رصيّدًا سياسيًا له لم يكن توافر له في حياته قط. ولكنه كان طبعاً حريصاً على أن يستبقي

(1) مراد غالب، المرجع السابق، ص 172، 173.

(2) المرجع السابق، ص 177.

سلطات سلفه التي تمكنه من تأمين حكمه الفردي وتعديل سياسة مصر من النقيض إلى النقيض. وهو في الوقت نفسه لا يضمن لنفسه ما كان يتمتع به عبد الناصر من استقرار أوضاع مؤسسية لسياسة دولة هو من شغلها، كما لا يأمن مفاجآت المستقبل ولا ما عسى أن يفاجأ به من ردود فعل اجتماعية ومؤسسية غير محسوبة منه سلفاً.. وجاء دستور سنة 1971 معبراً عن مبادئ ديمقراطية عالية النبرة، ولكنه في الوقت نفسه استبقى تركيز السلطات في يد الرئيس وزادها عما كانت عليه أيام عبد الناصر.

في 15 مايو اكتمل للسادات نجاحه في إقصاء معارضييه من قيادات مؤسسات الدولة، ثم أسقط عضوية 18 نائباً من المجلس النيابي وأعلن في 26 مايو عن انتخابات تكميلية للإحلال محلهم، وفي الوقت ذاته في 20 مايو طلب إلى المجلس النيابي تشكيل لجنة لوضع الدستور الدائم، فشكلت اللجنة في 24 مايو من أعضاء بالمجلس مع ما أضيف إليهم من رجال قانون ودين وفكر. وتوالى الاجتماعات حتى أعدت المبادئ العامة في 14 يوليو وعرضت على المجلس النيابي في 22 يوليو فوافق عليها، ثم عرضت على المؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي في 23 يوليو ففوض لجنته المركزية في صياغة مواد الدستور طبقاً لما ووفق عليه من مبادئ، وانتهى الإعداد في 8 سبتمبر ثم استفتي عليه استفتاءً شاملاً في 11 سبتمبر سنة 1971⁽¹⁾، وجعلت النتيجة 99.9 % بدلاً من 90 % التي حازها السادات في الاستفتاء على رئاسته، فصار الاستفتاء على الدستور بمثابة إعادة استفتاء عليه وعلى سلطته المنفردة ضد من كان استبعد من مساعدي عبد الناصر.

انقسم الدستور قسمين؛ قسم يشمل الأبواب الأربعة الأولى، وهي تتضمن المبادئ العامة الموعود بتطبيقها والاستهداء بها للدولة والمقومات الأساسية

(1) أحمد عبد المعطي، نقد دستور 1971 ودعوة لدستور جديد، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 1997، ص 14-20.

للمجتمع اجتماعية وخلقية واقتصادية، والحريات والحقوق والواجبات العامة ومبادئ سيادة القانون. وكلها مبادئ تعبر عن أسس اشتراكية النظام الناصري فضلاً عن أسس الليبرالية السياسية المنشودة. والقسم الثاني يشمل خريطة تمركز السلطات وتوزيعها حسبها رسمها الدستور، وهو يشمل البابين الخامس والسادس مما يتعلق بسلطات رئيس الدولة وسلطات الدولة الثلاثة وغير ذلك.. وإذا كان القسم الأول يشمل مبادئ موعوداً بها، إما موعوداً باستبقائها اقتصادياً واجتماعياً أو موعوداً باستحداثها ليبرالياً وديمقراطياً. فإن وعود الاستبقاء أو الإحداث لا تتحقق إلا من خلال قرارات تصدر من ذوي السلطة، أي أنه لا يقوم تحقق أي من مبادئ القسم الأول من أحكام الدستور إلا بالمرور من أبواب إجراءات القسم الثاني وسلطاته. وهذا الأمر هو ما يهتم به أي رجل دولة ذو قرار.

والحاصل أن «الدستور المؤقت» الذي أصدره عبد الناصر في سنة 1964، وكان آخر دستور صدر في عهده يترجم قمة ما بلغه نضوج التنظيم المؤسسي للدولة في هذا العهد، وإن المقارنة بين هذا الدستور وبين «الدستور الدائم» الذي صدر في عهد السادات بحسبانه وعداً بتحقيق الديمقراطية، تكشف أن التماثل يكاد يكون متطابقاً بين النظامين في خريطة توزيع السلطات وفيما يستبد به الرئيس من سلطة، وفي طريقة تشكيل المؤسسات الرئيسية للدولة.

كان دستور 1964 يتضمن حكماً بأن يكون التنظيم الشعبي الوحيد هو الاتحاد الاشتراكي العربي، حسبما بينت المادة 3 منه، فلما صدر دستور 1971 نص على ذات الحكم في المادة 5 منه. وكان دستور 1964 قد رسم سلطات الدولة باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الممسك بالسلطة الفعلية الشرعية، وهو مصدر الدفع في العملية السياسية وفي اتخاذ القرارات ورسم السياسات، فهو الرئيس الأعلى للدولة وهو رئيس السلطة التنفيذية، وهو من يضع السياسة العامة للدولة، تشاركه الحكومة التي يعين أعضائها. وذلك كله حسبما يستفاد

من المواد 63، 100، 113، ومجلس الوزراء (الحكومة) المسئول أمام المجلس النيابي ذو مسئولية تنفيذية في الأساس حسبما تظهر المواد 132، 133، 134، أما رئيس الجمهورية راسم السياسة ومتخذ القرارات فهو بموجب كونه مستفتى عليه لا يكون مسئولاً أمام المجلس النيابي، وطريقة نصبه أن يقترح ثلث أعضاء المجلس النيابي ترشيحه، ثم يرشحه ثلث الأعضاء، ثم يطرح اسمه على الاستفتاء الشعبي العام بصفته مرشحاً وحيداً، فإذا لم يحز على الأغلبية في الاستفتاء، وهو فرض نظري، أعيدت الإجراءات من أولها، وإن حازها صارت ولايته في الرئاسة مستمدة من الشعب مباشرة فلا يملك المجلس النيابي إزائه أية سلطة في مناقشة سياساته أو تقريرها (المادة 102) وهو من سلطته حل المجلس النيابي (المادة 91) ومن سلطته أن يعين الوزراء ورئسهم ويغيرهم، وله حضور جلسات مجلس الوزراء فتكون له الرئاسة (المادة 115) ومدة ولايته ست سنوات (المادة 103) تزيد سنة على مدة المجلس النيابي (المادة 51)⁽¹⁾، ليستطيع التحكم في انتخابات المجلس النيابي.

ودستور 1971 اتبع ذات النهج في رسم سلطات الدولة، وطريقة ترشيح رئيس الجمهورية حسبما رسمتها المادة 76 منه هي ذاتها طريقة الترشيح بالدستور السابق، وهو يختار بالاستفتاء الشعبي العام ومدة ولايته هي وعلاقته بالسلطة التنفيذية وبالحكومة هي رسمياً للسياسات ومشاركة في التنفيذ فضلاً عن تعيين الوزراء ورئسهم وتغيرهم، وهو أيضاً لا يسأل أمام المجلس النيابي لأن ولايته مستمدة من الاختيار الشعبي المباشر، وإن كانت سلطته في حل المجلس النيابي (مجلس الشعب) قد صارت في هذا الدستور متوقفة على إجراء استفتاء شعبي قبل إعمالها (المواد 76، 77، 82، 132، 136، 137، 142، 156) وزيد على الدستور السابق أن رئيس الجمهورية قد صار «حكماً» بين السلطات حسبما بينت المادة 73، كما زيد عليه أن صار للرئيس أيضاً أن

(1) دستور 1964، النشرة التشريعية التي تصدر عن وزارة العدل، عدد مارس 1964.

يتخذ إجراءات سريعة يواجه بها مخاطر حالة متجاوزًا بذلك سلطات مؤسسات الدستور كلها، ثم يعرض ذلك خلال خمسة عشر يومًا على الاستفتاء العام، وذلك حسبما خولته المادة 74⁽¹⁾.

وعقب صدور الدستور، أصدر رئيس الجمهورية قرارًا بقانون في 14 أكتوبر سنة 1971 برقم 82 لسنة 1971 بشأن الترشيح لعضوية مجلس الشعب، وحرّم بموجبه حق الترشيح لعضوية المجلس على كل من سبق أن قرر عدم قبول ترشيحهم لانتخابات الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي أو توافر فيه سبب لعدم الترشيح ولو كان لم يرشح نفسه، حتى لو كان لم يقدم للمحاكمة أو قدم وحكم ببراءته. وكذلك حرّم كل من قُدّم للمحاكمة في قضية «مراكز القوى» من معارضي السادات أو شملته تحقيقات هذه القضية أو تعاون مع متهم فيها، وكل ذلك مما كان يتعين أن يكون غير جائز طبقًا للدستور الجديد⁽²⁾.

وأعلن عن حل المجلس النيابي السابق (مجلس الأمة) في 8 ديسمبر سنة 1971، وعن إجراء انتخابات جديدة للمجلس النيابي طبقًا للدستور الجديد (مجلس الشعب) في 27 أكتوبر سنة 1971 على أن يعقد أولى جلساته في 11 نوفمبر سنة 1971. واستبعد من الترشيح كل من اعتبرهم نظام السادات من خصومه طبقًا للقانون 82 لسنة 1971، ومن ثم لم يكن يخشى من وجود أحد من معارضي السادات داخل المجلس بعد أن ضمن تنقية صفوف المرشحين منهم، بذات الأسلوب الذي كان يتبع منذ انتخابات 1956. وبتشكيل مجلس الشعب تمت عملية إعادة بناء المؤسسات السياسية كافة بمن لم يكن يعتبرهم السادات وقتها من خصومه، الأمر الذي استغرق ستة أشهر منذ الحركة الانقلابية التي جرت في مايو 1971، وفي هذه الشهور تجمعت سلطة مؤسسات الدولة كلها في يد حاكم فرد، وذلك على طريقة الستينيات، مع وعد بانفتاح ديمقراطي، لا يجد

(1) دستور جمهورية مصر العربية، المطابع الأميرية، طبعة 1999.

(2) القانون رقم 82 لسنة 1971، النشرة التشريعية، المطابع الأميرية، وزارة العدل، عدد أكتوبر سنة 1971.

تجسيماً محسوساً له إلا بتغيير عدد من قيادات المؤسسات، ومن تقرير دستوري لعدد من المبادئ العامة في الحريات، ومع إطلاق الزمام الإعلامي لنقد ما قبل مايو 1971 من أوضاع أو من أحداث.

•• تاسعاً:

مع بدء السبعينيات صدر دستور 1971 في أول عهد الرئيس السادات، وصيغ على نهج دستور 1964 من حيث رسم هياكل السلطة وعلاقاتها. ثم خلال السبعينيات، وبخطوات مترددة ومتعارضة، ولكنها على مدى عقد السبعينيات أفادت نوعاً من التابع، آل النظام السياسي للدولة إلى نوع من التعددية الحزبية، وفك مبدأ التنظيم الوحيد، ومن جهة ثانية اطرده نشاط المجلس النيابي بالانتخاب الدوري، وصار لمجلس الشعب (حلت هذه التسمية له محل اسم مجلس الأمة بموجب دستور 1971) مؤسسة مستمرة ثابتة.

ويمكن إجمال الوضع من الناحية التنظيمية ومن ناحية الممارسة الدستورية في عدد من النقاط أهمها ما يتعلق بمدى استقلال مؤسسة التشريع عن السلطة التنفيذية ومدى أثر الوجود الحزبي في اتخاذ القرارات.

والحاصل أن مجلس الشعب صار مؤسسة مشاركة في إصدار القرار، ولم يعد واجهة سياسية فقط، ووجوده مطرد وانتخاباته تجري مع كل انتهاء له، وهو ينتهي بالحل أو بانتهاء مدته بفوات خمس سنوات. وفي ظل دستور 1971، جرت انتخابات بمجلس الشعب في أكتوبر من ذات السنة، واستمر مدته كاملة حتى انتهت في 1976 فأجريت انتخابات جديدة للمجلس التالي. وجرت هذه الانتخابات في ظل موجة من التفاؤل عن الانفتاح الديمقراطي، وجرت في ظل وجود ثلاثة منابر تشكل تنظيمات سياسية في إطار التنظيم الوحيد المنصوص عليه دستورياً وهو الاتحاد الاشتراكي.

ولكن في يناير 1977 حدثت الانتفاضة الشعبية التي هزت قوائم نظام الحكم بشدة، فشدت الدولة يدها المرتخية، ثم حدثت زيارة الرئيس السادات للقدس في نهايات السنة مما أثار عاصفة من النقد والهجوم الحاد عليه، وانعكس ذلك على مجلس الشعب بما فيه من شبه تنظيمات مستحدثة، وتبلورت فيه المعارضة ببضعة عشر عضوًا، منهم من شد النكير بعد ذلك على مشروعات الصلح مع إسرائيل التي انتهت بالاتفاقية المعروفة في 1979. فحل الرئيس السادات المجلس وأجرى انتخابات جديدة في إبريل 1979.

إن انتخابات 1971 بمجلسها الذي استمر مدته كاملة صُفِّي المرشحون لها بما يستبعد كل من رأته سلطات الرئيس السادات معاديًا له من أنصار العهد السابق عليه الذين هزمهم في مايو 1971. وفي انتخابات 1976 التي رشح لها ممثلون عن التنظيمات الوليدة، كان لتنظيم الحكومة (تنظيم الوسط، مصر العربي الاشتراكي) نحو 82٪ ولليمين (الأحرار الاشتراكيون) نحو 35٪ ولليسار (التجمع الوطني الوحدوي) نحو نصف في المائة وكان «التجمع» هو تنظيم المعارضة الحقيقي وقتها. أما باقي الأعضاء فكانوا مستقلين. فقد حل هذا المجلس لمعارضة بضعة عشر عضوًا فيه لاتفاقية الصلح مع إسرائيل. ثم جرت انتخابات 1979 بعد أن كان تم الاعتراف بالنظام الحزبي وتحولت تنظيمات الاتحاد الاشتراكي إلى أحزاب مستقلة من الناحية القانونية. وحصل حزب الحكومة (الوطني الديمقراطي) على 90٪ من المقاعد، وسقط في الانتخابات كل وجوه المعارضة السياسية التي كانت ظهرت في المجلس السابق ومنهم الأستاذ محمود القاضي، الذي كان قد صار أحد الأقطاب البارزين ضد دولة أنور السادات.

في سنة 1977 عُقدت بالجامعة الأمريكية ندوة عن مستقبل الديمقراطية في مصر، وكنت شاركت فيها بورقة أعدتها (حاولت فيها أن أوضح الصلة بين الديمقراطية وحركة التحرير الوطني في مصر بحسبان أن المصريين نظروا دائمًا

للميمقراطية في توظيفها لخدمة الحركة الوطنية). وكان من محاضري الندوة المهندس سيد مرعي من كبار المسؤولين وساسة الحكومة وقتها⁽¹⁾، ولفت نظري في حديثه وفي رده على الأسئلة، قوله إن تعدد الأحزاب آت لا ريب فيه وأن المطلوب هو الانتقال من نظام الحزب الواحد على النمط السوفيتي إلى نمط الأحزاب المتعددة على نمط بلدان أوروبا الشرقية الاشتراكية.

في ذلك الوقت كانت مصر ذات تجربة اشتراكية لا تزال قائمة، وكان التوجه الفكري السياسي في مصطلحه وفي نماذجه يهتدي بالتجارب الاشتراكية سواء في الاتحاد السوفيتي أو في الصين أو في بلدان أوروبا الشرقية. وكان معنى كلمة المهندس سيد مرعي أن نقيم في مصر نظامًا لتعدد الأحزاب يتشكل من أحزاب صورية هي رسوم بغير محتوى، لأن ذلك كان هو وضع الأحزاب التي وجدت بالاسم فقط مع الأحزاب الشيوعية الحاكمة في كل من المجر وتشيكوسلوفاكيا وبولندا وغيرها، وظهر لي من توالي السنين أن ذلك القول لم يكن يصدر عن محاكاة للتجارب الشيوعية وقتها، ولكنه كان يصدر عن حقيقة ما تبغيه الدولة المصرية من «التعدد» فكرًا وتطبيقًا، وهو أن يكون تعددًا صوريًا.

ونحن إذا نظرنا إلى مجالس الشعب السابق الإشارة إليها منذ العمل بدستور 1971 في عهد الرئيس السادات، نلاحظ أن المجالس التي استمرت مدتها كاملة وهي خمس سنوات لكل منها، كانت أربعة مجالس، الأول في 1971 وكان النظام لا يزال غير حزبي، وكان للاتحاد الاشتراكي أن يعترض على الترشيح وكانت قد أقيمت من الترشيح كل الأسماء المعارضة لحكم الرئيس السادات وكانت المعارضة الظاهرة وقتها قاصرة على الناصريين من الاتجاه السياسي الذي أقصاه السادات وقد منعت جميعها من الترشيح. ومجلس 1979 عند إبرام معاهدة السلام مع إسرائيل، كان حظ حزب الحكومة منه يصل إلى 90 ٪ من مقاعد

(1) سيد مرعي (1913-1993) كان وزيرًا للزراعة في غالب فترة حكم عبد الناصر وأنور السادات، وارتبط اسمه بالزراعة واستصلاح الأراضي ورأس مجلس الشعب من 1974-1978.

المجلس، وكان حزب العمل في بداية إنشائه قد حصل على نحو 33 مقعداً. ثم انخفض هذا العدد في 1981 إلى 12 مقعداً فقط. ومجلس 1990 ومجلس 1995 الذي أتم كل منهما مدته، وقد تمثلت في كل منهما المعارضة الحزبية وغير الحزبية في أدنى درجاتها وانحصرت في بضع أعضاء فقط.

وإن المجالس الأخرى التي لم يتم أي منها مدته هي مجلس 1976 الذي كانت نسبة مقاعد الحكومة فيه نحو 81 ٪ وكانت وجوه المعارضة المنظمة أو المستقلة ذات قوة ونفوذ، ومنهم مثلاً ممتاز نصار ومحمود القاضي. وقف هؤلاء يعارضون الحكومة، وبخاصة بالنسبة لاتفاق السلام مع إسرائيل. وتركز انزعاج الحكومة في نشاط بضعة عشر نائباً لم تُطَق الحكومة وجودهم وحلت المجلس ووقفت ضد إعادة انتخابهم في 1979، وقدم ممتاز نصار ومحمود القاضي طلباً لتكوين حزب فرفضته لجنة الأحزاب ثم رفضه القضاء.

●● عاشرًا:

وفي عهد حسني مبارك جرت انتخابات 1984 بنظام القوائم الحزبية، ووجد تمثيل حزبي لحزب الوفد المتحالف مع الإخوان المسلمين وقتها ولحزب التجمع ولحزب الأحرار، ثم حُل المجلس بعد صدور حكم المحكمة الدستورية ببطلان الانتخابات التي تجري بنظام القوائم الحزبية، وأجريت انتخابات جديدة في 1987، ووجد تمثيل حزبي في المجلس الجديد لحزب الوفد ولالإخوان المسلمين وحزب العمل وحزب الأحرار، وبلغت نسبة مقاعد المعارضة كلها في المجلس 22 ٪ وهي أعلى نسبة وصلت إليها المعارضة منذ 1952، وهي من أعلى النسب التي بلغت المعارضة حتى في ظل دستور 1923. ثم حُل هذا المجلس في 1990 بناءً على حكم صدر للمحكمة الدستورية لبطلان مبدأ الانتخاب بالقوائم الحزبية بالصيغة المعدلة التي جرت في 1987. ثم جرت

انتخابات 1990 واستمر المجلس مدته كاملة حتى انتهت في 1995، ثم جرت الانتخابات الثالثة واستمر المجلس مدته كاملة التي انتهت في 2000. وكان نصيب المعارضة السياسية في كلا المجلسين المتتاليين لا يزيد على بضعة أعضاء من مجموع 440 عضوًا منتخبًا.

إن مجلس 1984 ومجلس 1987، قضت المحكمة الدستورية ببطلان تشكيل كل منهما استنادًا إلى أن إجراء الانتخاب بنظام القائمة الحزبية يقصر الترشيح على الحزبين مما يعتبر انتقاصًا لحقوق المواطنين غير المنتمين لأحزاب. ولكن كلاً من هذين المجلسين كان يشمل نسبة تمثيل لا بأس بها من أحزاب المعارضة السياسية، وهي أحزاب الوفد والعمل والتجمع والأحرار، فضلًا عن الإخوان المسلمين الذين تحالفوا في انتخابات مجلس 1984 مع الوفديين وتحالفوا في انتخابات مجلس 1987 مع حزب العمل. وكانت هاتان التجربتان قد نبهتا الحكومة إلى أن نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية أفضل لأحزاب المعارضة وأكفل لحجم تمثيل معتبر لهم مما تسفر عنه الانتخابات الفردية. كما أن وسائل الاصطناع والتأثير في نتائج الانتخابات تكون أسهل وأوفق في الانتخابات الفردية. وقد ترتب على صدور كل من حكمي المحكمة الدستورية حل كل من المجلسين قبل انتهاء مدته بعامين أو أكثر.

والحاصل كذلك أن نسبة مقاعد المعارضة في مجلس 1987 كانت بلغت 22٪ من مجموع المقاعد. وأذكر عندما صدر التقرير الاستراتيجي الحولي عن مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام وكان يناقش كالعادة في ندوته السنوية التي يعدها مركز الدراسات والبحوث السياسية لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، أذكر أنني في تعقيبي على نتيجة الانتخابات ذكرت أن أحزاب المعارضة يمكن أن تتحملها الدولة على أن تدور في أحسن الفروض في إطار جماعات الضغط، ولكن ليس مأذونًا لها أن تصل إلى الحكم، أو أن تكون مشاركة في اتخاذ القرار، أو يقوم أدنى احتمال بذلك. وأن نتائج الانتخابات وفقًا

لهذا المفاد يتعين أن ينظر إليها في إطار أنه ينبغي للحكومة أن تضمن لنفسها ثلثي المقاعد في مجلس الشعب، وهي تشكل النصاب الخاص بالقرارات الاستثنائية كترشيح رئيس الجمهورية، ورجعية القوانين وغير ذلك. ولضمان هذه النسبة في الواقع يتعين أن تضمن الحكومة على أقل الاحتمالات نسبة تمثيل لا تقل عن ثلاثة أرباع المقاعد، سدًا للذرائع غياب عضو أو أعضاء لحادث طارئ. ومن ثم تكون النسبة المتاحة التنافس فيها بين الحكومة والمعارضة هي 25 ٪ من المقاعد. فإذا حصلت المعارضة على 22 ٪ تكون قد اقتربت من خط الخطر وهو احتمال أن تهدد نسبة الثلاثة أرباع. وعلى ذلك فإما أن يجري سد الذرائع أمام تكرار هذه التجربة فلا تحدث أبدًا من بعد، أو أن تكون أمام احتمال تغير أوضاع نظام الحكم في مصر إلى نوع من التعددية الحزبية الحقيقية التي تمكن من تداول الحكم والاشتراك فيه بالتحالف أو التداول. ولم تتكرر قط هذه النسبة ولا نصفها ولا أقل من ذلك.

وبالنسبة للملاحظات العامة الخاصة بفترة دستور 1971، نلاحظ مثلاً أن المحكمة الدستورية حكمت ببطلان انتخابات 1984، ثم ببطلان انتخابات 1987، ثم حكمت بعد تسع سنوات من رفع الدعوة ببطلان انتخابات 1990 و 1995 لنقص الإشراف القضائي على عملية الانتخابات. وقد صادف أن صدر حكمها على هذين المجلسين المتعاقبين حكماً واحداً في يوليو 2000 بعد أن كان كل منهما قد أتم مدته في وقته، فلم تترتب آثار عملية بالنسبة لأي من هذين المجلسين، وصحت قوانينهما بموجب شرعية الأمر الواقع، ولكن ذلك لا يخل بأنه طبقاً للمحكمة الدستورية، كانت مجالس الشعب كلها باطلة في بلدنا لتخلف الإشراف القضائي منذ صدور دستور 1971 واشتماله على المادة 88 التي توجب الإشراف القضائي. وإن صحة عمل هذه المجالس يرد بموجب فكرة «التغلب» أي بموجب الأمر الواقع.

الفصل الخامس

حصار الاستبداد الديمقراطي

لنظام 1971

•• أولًا:

تبلور نظام الحكم وعلاقة هيئاته ومؤسساته في عهد الرئيس جمال عبد الناصر في عدد من الأسس التي رسمها الدستور الصادر في 1964. ورغم أنه سُمِّيَ بالدستور المؤقت على وعد بأن يعد الدستور الدائم من بعد، ورغم أن لجنة للدستور الدائم تشكلت في 1967 وعقدت الكثير من جلسات الاستماع لتتعرف آراء ومطالب الاتجاهات المختلفة للرأي العام آنذاك، فإن حرب 1967 وما تلاها من هزيمة عسكرية أوقفت كل ذلك. ولكن يمكن القول بأن صيغة العلاقات المؤسسية التي رسمها الدستور المؤقت في سنة 1964 هي ما كانت تعبر عن أوضاع علاقات القوى في الدولة المصرية. وهي ما فرض ذاته من بعد على مجمل الأداء الرسمي في مصر حتى اللحظة الراهنة.

لقد وقعت هزيمة عسكرية في سنة 1967 وتغير نظام سياسي اقتصادي كامل، وانتهت الحقبة الناصرية بكل سياساتها الوطنية الاجتماعية، وجاء نظام آخر فسار مسارًا معاكسًا لكل الأوضاع والأفكار والأهداف والممارسات التي

كانت تقوم أيام عبد الناصر، ولكن بقي نظام الحكم هو هو. وإن الآلة التنظيمية التي تحققت بها السياسات الناصرية في سياسة العلاقات الخارجية وسياسة أوضاع الداخل وإدارة شئون المجتمع، هي ذاتها الآلة التنظيمية التي تحقق بها التراجع والانتكاس شبه الكامل من منتصف السبعينيات حتى الآن.

إن النظام الناصري اتبع وبلور سياسات وطنية واقتصادية واجتماعية حتى 1970، وكان يتخذ هذه السياسات وينفذها بما امتلك من زمام الدولة القابضة بسلطة تنفيذية استوعبت مكنة التشريع وبسلطة قضائية محاطة ومحددة الوظيفة في نطاق ما رسمه النظام لها من حدود وضوابط، وبتنظيم شعبي هو واحد من أجهزة الدولة القابضة على السلطات كلها، وبأجهزة أمن خارجي وداخلي هي مؤسسات رسم السياسة وتغذيتها بالمعارف والمعلومات ويدائل اتخاذ القرارات، وبأجهزة إدارة قادرة على تنفيذ السياسات التي تتخذ ومتابعتها، والصحافة وأجهزة إعلام سمعي ومرئي صادرة عن الدولة مسيطر عليها منها⁽¹⁾.

هذا النمط من النظم هو ذاته الذي جرت به تصفية هذه السياسات الوطنية والاقتصادية والاجتماعية كلها منذ 1975 حتى الآن، وجرى به تنفيذ السياسات المضادة بعكس ما كان يتبع. فبعد العداء مع إسرائيل جرى الصلح معها، وبعد الخصومة مع الولايات المتحدة جرى تحالف معها، وبعد الصداقة مع الاتحاد السوفيتي جرت المجافاة له والقطيعة معه، وبعد التحالف مع الدول العربية المشرقية ذات الأوضاع السياسية المشابهة والمجافية مع دول الخليج البترولية، جرى العكس مجافاة مع الأولى وتحالفًا مع الأخيرة، وبعد الهيمنة الاقتصادية للدولة على قدرات الإنتاج جرى التفكك الاقتصادي لهذه الهيمنة والتركيز على القطاع الخاص، وبعد دعم القطاع العام في الصناعة جرى التجميد لهذا القطاع واتخاذ سياسات الافتقار لقيادته الاقتصادية وبعد ضبط مقدرات الاقتصاد، في

(1) طارق البشري: الديمقراطية ونظام 23 يوليو، الطبعة الثانية، كتاب الهلال، القاهرة 1997.

إطار خطة تنمية تعتمد على البناء الاقتصادي المستقل، جرت سياسة الانفتاح الاقتصادي وربط مصر برباط التبعية مع السوق العالمي.

كانت هزيمة 1967 هي ما كسر المشروع السياسي الذي قام عليه نظام ثورة 23 يوليو، ولكن هزيمة 1967 أعقبها مباشرة استبقاء إرادة المقاومة والقتال والسعي لتهيئة الأسباب لتصفية آثار الهزيمة، وجرى فعلاً الاستعداد لذلك، وأعيد بناء القوات المسلحة، وتحقق النصر العسكري في حرب أكتوبر سنة 1973. ولكن مع تغير القيادة السياسية للدولة، فإن ما أثارت هزيمة 1967 من كسر المشروع السياسي وإفقاذه شرعيته، حدث عكسه مع نصر 1973 من إحاطة القيادة الجديدة بشرعية جديدة وتجميع الثقة حولها، وفي الوقت نفسه فإن ما أثارت هزيمة 1967 من قيام للمقاومة ونهوض للمناجزة، حدث عكسه في ظل القيادة الجديدة مع نصر 1973، وما أثاره النصر على يديهما من قعود عن استمرار المقاومة ومن تسليم للخصم والطواعية معه. وكل ذلك جرى بذات الأسلوب الإجرائي والمؤسسي لأجهزة القيادة والتنفيذ.

ومن جهة أخرى، فإن ما ضرب منه النظام الناصري ومشروعه السياسي وسياساته التطبيقية كان هو أسلوب الحكم الذي تبلور على العهد الناصري مما سبقت الإشارة إلى أهم ملامحه، وضرب المشروع وسياساته على وعد بتغيير أسلوب الحكم وهياكله ومؤسساته، ولكن العجيب أن السياسات كلها تغيرت وكان الوعد أن تبقى، سواء في المجالات الوطنية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. ولم يبق ويتدعم إلا أسلوب الحكم وهياكله ومؤسساته والسلطات التي يتيحها للقيادات الفردية فيه وكان الوعد أن يتغير. وبذلك فإن الوجه الوحيد الباقي هو عينه الوجه الوحيد والذي كان مطلوباً أن يزول وموعوداً أن يتغير.

•• ثانيًا:

لأن النظام كان نظامًا يقوم على السلطة الفردية، فقد صارت الواقعة الحاسمة في تغير وظيفته وعدول أدائه من سياسات إلى سياسات أخرى، هو تغير شخص رئيس الجمهورية واختلاف الأخير عن الأول. والحادث أن كان أنور السادات النائب الوحيد لرئيس الجمهورية عندما توفي الرئيس جمال عبد الناصر في 28 سبتمبر سنة 1970، وهو من بقي من تشكيل مجلس قيادة الثورة القديم في أول تنظيم لثورة 23 يوليو سنة 1952، وعلى مدى سنوات الثورة ونظامها حتى 1970، لم يتول منصبًا تنفيذيًا في إدارة شأن من شئون الدولة. قام بأدوار في صحافة الثورة وفي التنظيم الشعبي للثورة المسمى بالاتحاد القومي، وفي مؤتمر الشعوب الإسلامية وأمانته العامة، وفي رئاسة مجلس الأمة الذي كان يتشكل منه البرلمان في 1960. ثم صار أحد نواب رئيس الجمهورية من 1964 حتى 1966، ثم تركها ثم عين نائبًا وحيدًا للرئيس في 1969⁽¹⁾. ولكنه لم يتول قط منصبًا تنفيذيًا في شأن من شئون إدارة الدولة.

جرى الاستفتاء وفقًا للدستور 1964 على رئاسة الجمهورية في شهر نوفمبر 1970 وقدم فيه الرئيس أنور السادات واختير رئيسًا للجمهورية وتولى الرئاسة. وكانت الدولة تتشكل في أهم مؤسساتها من رجال جمال عبد الناصر المؤمنين بسياسته والمنفذين لها. وكانوا يشكلون رجال الصف التالي لعبد الناصر على تساوي وتوازن بين بعضهم وبعض، وبغير تميز لأحدهم على قرنائهم وبغير تجمع لسلطة غالبية في يد أحدهم من دون الآخرين، ومع القبول والتسليم منهم باليون الشاسع الذي يميز الزعامة التاريخية لعبد الناصر، وقد فاجأ موته الجميع وما أدى إليه من فراغ هائل في مركز اتخاذ القرار. ومن عادة المتساوين الأنداد الذين اجتمعوا أولاً على الأقوى أن يجتمعوا من بعده على الأضعف؛ لأن

(1) أعلام مصر في القرن العشرين - موسوعة وكالة أنباء الشرق الأوسط، طبعة فبراير 1996، القاهرة.

وجود الأضعف يستبقي فراغاً ويؤجل معركة ويتيح فرصة لتنافس آت. وكان السادات في تقدير ذلك الوقت هو الأضعف، ليس فقط لشخصيته المشهور بها ولكن لأنه لم يتول من قبل أي عمل تنفيذي حكومي في الدولة، ولا ارتبط أبداً بجهاز من الأجهزة التي تملك إمكانات التقرير والتنفيذ. وقد شكل أول وزارة في عهده في 18 نوفمبر سنة 1970 من الوزراء أنفسهم الذين كانوا يشغلون ذات مناصبهم في آخر تشكيل للوزارة في عهد عبد الناصر في 20 مارس 1968⁽¹⁾. باستثناء الدكتور محمود فوزي الذي عينه السادات رئيساً لهذه الوزارة. وكان وزيراً لخارجية عبد الناصر في غالب عهده.

لم تمض سبعة أشهر حتى احتدم الخصام في شهر مايو 1971 ووقع الصراع بين الرئيس الجديد وبين رجال الصف التالي من الحرس القديم. وفيهم محمد فوزي وزير الحربية المسك بالجيش والذي أعاد بناءه بعد هزيمة 1967، وفيهم شعراوي جمعة وزير الداخلية المسك بجهاز الشرطة والذي كان يتولى أمانة التنظيم الطليعي بالتنظيم الشعبي «الاتحاد الاشتراكي العربي»، وفيهم أحمد كامل رئيس المخابرات العامة، وفيهم عبد المحسن أبو النور رئيس التنظيم الشعبي «الاتحاد الاشتراكي العربي» وفيهم محمد فايق وزير الإعلام. كان هؤلاء هم الدولة بأجهزتها الرئيسية كلها وبقواها الضاربة جميعاً وبهيمنتها الإعلامية. ولكن في أول مواجهة هامة بينهم جميعاً وبين رئيس الدولة الجديد، وهم كثر وهو فرد، وهم أصحاب أجهزة ومؤسسات وهو فرد، وهم ذوو تجربة وهو تنقصه تجربة إدارة الدول وتوجيه المؤسسات، انتصر عليهم بما لمنصب الرئاسة من سلطات مجمعة ولما يحيط برئاسة الدولة في الثقافة السياسية التي سادت، بأنها مصدر الشرعية أساس الدفع في القرارات وبما ارتبط في أجهزة الدولة من قابلية للتحرك بدافع من الرئيس شخصياً. ولم ينتصر هو فقط، ولكن ساغ في الأذهان

(1) التشكيلات الوزارية في هذه الثورة. د. محمد محمد الجوادي. وزارة الإعلام - الهيئة العامة للاستعلامات. بدون تاريخ.

أنهم كانوا يحاولون الانقلاب، وأنه هو من حسم إرادة الاستقرار والاستمرار، رغم أن العكس تمامًا هو ما كان حدث.

وبعدها فقط، في 14 مايو سنة 1971 شكل الرئيس السادات أول وزارة تنتمي إليه وتبتعد عما سماه وقتها «مراكز القوى» وهو التعبير الذي كان يستعمل في الإعلام السياسي في عهد الرئيس السابق لينعت به شركاء الحكم الذين خرجوا عن إرادة الرئاسة، مثل ما كان مع المشير عبد الحكيم عامر بعد هزيمة 1967 وما حدث من إقصاء له ورجاله عن الجيش وعن الخدمة المدنية. بقيت الوزارة الساداتية الأولى مشكلة برئاسة محمود فوزي وفيها من رجال وزارات عبد الناصر القديمة عدد من ذوي الخبرات المدنية والمهنية وعدد من ذوي الأصول العسكرية والذين تمشوا مع القيادة الجديدة، مثل الدكتور عزيز صدقي للصناعة والمهندس سيد مرعي للزراعة وعبد القادر حاتم وزير الإعلام العتيد في عهد عبد الناصر. ولكنها تضمنت جدًّا في الحرية والداخلية.

وكان من الطبيعي ألا يفرط الحاكم في سلطته، لا سيما بعد أن انتصر باستخدامها وأدرك بالدليل الواضح مدى نفعها له. ويظهر ذلك واضحًا في المقارنة بين آخر دستور وضع إبان النظام الناصري ليترجم قمة ما بلغه نضوج التنظيم المؤسسي للدولة في هذا العهد، وبين «الدستور الدائم» الذي وضعه الرئيس السادات وصدر في 1971، وسُمِّي دستورًا دائمًا باعتبار أن دستور 1964 سمي دستورًا مؤقتًا، وكان قد صدر بقرار من رئيس الجمهورية على وعد بإعداد دستور دائم فيما بعد. فأراد الرئيس السادات أن يبدأ عهده بوضع هذا الدستور بمثابة تحقيق لوعده سابق، وبمثابة استجابة لرغبة شعبية ونخبوية لإقرار نظام مستقر يتأبى على التغيرات السريعة.

كان دستور 1964 يتضمن حكمًا بأن يكون التنظيم الشعبي السياسي الوحيد هو الاتحاد الاشتراكي العربي، حسبما نصت المادة 3، فلما صدر دستور

1971 في عهد الرئيس السادات نص على ذات الحكم في المادة 5 منه. وكان دستور 1964 قد رسم سلطات الدولة باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الممسك بالسلطة الفعلية الشرعية، وهو مصدر الدفع في العملية السياسية، وهو مصدر اتخاذ القرارات ورسم السياسات. فهو الرئيس الأعلى للدولة، وهو رئيس السلطة التنفيذية، وهو من يضع السياسة العامة للدولة وتشاركه الحكومة التي يعين أعضائها وذلك حسبما يستفاد من المواد 63، 100، 113. ومجلس الوزراء المسئول أمام المجلس النيابي ذو مسئولية تنفيذية في الأساس حسبما يظهر من المواد 132، 133، 134. ورئيس الجمهورية يقترح ثلث أعضاء المجلس النيابي ترشيحه، ويرشحه ثلث أعضاء المجلس ثم يطرح اسم المرشح الوحيد على الاستفتاء الشعبي. وعند تمام الاستفتاء تصير ولايته مستمدة من الشعب مباشرة فلا يملك المجلس النيابي إزائه أية سلطة (المادة 102). وهو من سلطته حل المجلس النيابي (المادة 91) ومن سلطته تعيين الوزراء ورئيس الوزراء وتغييرهم. وله حضور جلسات مجلس الوزراء فتكون له الرئاسة (المادة 115). ومدة ولايته ست سنوات (المادة 103) تزيد سنة على مدة ولاية المجلس النيابي (المادة 51)⁽¹⁾.

ودستور 1971 اتبع ذات النهج في رسم سلطات الدولة. وطريقة ترشيح رئيس الجمهورية حسبما رسمتها المادة 76 هي ذاتها طريقة الترشيح بالدستور السابق. وهو يختار بالاستفتاء الشعبي أيضًا. ومدة ولايته هي هي، وعلاقته بالسلطة التنفيذية هي هي رسمًا للسياسة ومشاركة في التنفيذ. وهو لا يسأل أمام المجلس النيابي لأن ولايته مستمدة من الاختيار الشعبي المباشر. وإن كانت سلطته في حل مجلس الشعب صارت متوقفة على إجراء استفتاء بشأن أعضائها (المواد 5، 76، 77، 92، 132، 133، 136، 137، 142، 156) وزيد على الدستور السابق أنه صار حكمًا بين السلطات حسبما بينت المادة 73، وإن

(1) دستور 1964. النشرة التشريعية التي تصدرها وزارة العدل. عدد مارس 1964.

صار في مكنته أن يتخذ إجراءات سرية يواجه بها مخاطر حالة متجاوزًا بذلك سلطات المؤسسات المبنية بالدستور. وأن يعرض ذلك خلال خمسة عشر يومًا على الاستفتاء العام وذلك حسب ما خولته المادة 74⁽¹⁾.

.. ثالثًا:

إن نظام 23 يوليو أسقط من داخله وليس من خارجه، تولى عملية الإسقاط الرئيس الجديد الذي خلف عبد الناصر وكان نائبًا له في آخر أيامه. وعاون الرئيس الجديد عدد من كبار معاوني عبد الناصر في المرحلة السابقة. وعادة ما يبدأ الرئيس الجديد محاولته لكسب الشعبية وإظهار الذات بإعلان البراءة من أخطاء سلفه، فيقيد ما أطلق السلف ويطلق ما قيد. وإظهار التميز بفعل الضد يكاد يكون عادة متبعة في هذا النوع من التوالي السياسي. والحاكم أحيانًا يراوح في سياسته على مراحل متتالية ليقبل من فرص تبلور معارضة شديدة ضده، وتكون هذه المراوحة أكثر انطلاقيًا إذا كان الحاكم نفسه قد تغير، بقدر ما تكون لديه فرصة أوسع لجذب المعارضين السابقين لسلفه، أو بالأقل تكون لديه فرصة أن يقسمهم شيعًا ويفكك من إمكانات تكتلهم. والحاكم الذي أتى من خارج التشكيل العضوي للمؤسسات الحاكمة مع سلفه، تكون حاجته إلى فعل الضد أقوى ليستطيع بشعبية سريعة أن يفرض سلطانًا لنفسه على هذه المؤسسات ذاتها، وهو ما إن يظهر قدرة على تغيير الوضع القائم ويتخذ بعض التوجهات، حتى يهرع إليه كل من كان ضد الوضع القائم ويهرول إلى الانضواء تحت إمرته، فتشكل له قاعدة سياسية يضغط بها على مؤسسات الحكم. وكان هذا شأن الرئيس أنور السادات. وكل ما يتعين توافره هنا هو التخلق بروح المغامرة لاحتمال الفشل والسقوط. والسادات لم تكن تنقصه أبدًا روح المغامرة

(1) الدستور، المطابع الأميرية، طبعة 1999.

على مدى حياته كلها. بل لعلها الصفة الوحيدة التي تميز بها. ولا كانت تنقصه المرونة التي تصل إلى حد السيولة في الاستعداد للتشكل مع الواقع الحاصل. وهو في حياته تراوح بين التمرد إلى حد استخدام العنف وبين المسالمة إلى حد الطواعية الكاملة.

وبعد صدور دستور 1971 في مفتتح عهده، وحرصه على أن يضمن مواده الأولى الخاصة بالحقوق السياسية والاجتماعية جملة من المبادئ والحقوق المؤكدة للحريات وللضمانات النظرية للأفراد والمواطنين ولسيادة القانون، بعد ذلك بدأت تعد مجموعة من القوانين التي اعتبرت مكملة للدستور، وقد صدرت تباعاً في الفترة من يونيو 1972 إلى سبتمبر 1972. وذلك بعد أن كان قد شكل أول مجلس نيابي طبقاً للدستور الجديد باسم «مجلس الشعب» في نوفمبر 1971.

فبالنسبة لجهاز الدولة والإدارة، كان من مضاعفات السيطرة الفردية عليه في الستينيات، أن أتيح لرئيس الجمهورية سلطة فصل أي من العاملين فيه «بغير الطريق التأديبي» وذلك بقانون صدر برقم 31 لسنة 1963. فقد اعتبر من أعمال السيادة التي لا يجوز عرضها على المحاكم ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات فصل العاملين بغير ضمانات المحاكمة التأديبية. وكان من مقتضيات فعل الضد في عهد الرئيس السادات كسباً لسمعة سيادة القانون وتأميناً للعاملين بالدولة أن أصدر في يونيو 1972 قانوناً برقم 10 لم يجز فصل العاملين بغير ضمانات التحقيق والمحاكمة والفصل التي يكفلها نظام تأديب العاملين. وفي الوقت ذاته احتفظ رئيس الجمهورية بذات سلطة الفصل بغير الطريق التأديبي في حالات عامة تمكنه من ممارسة هذه السلطة حسبما يشاء. وهذه الحالات هي الإخلال بواجبات الوظيفة بما يضر الإنتاج أو الاقتصاد، وأن تقدم دلائل تمس أمن الدولة، أو أن يفقد العامل صلاحيته أو أن يفقد شاغل الوظيفة العليا الثقة والاعتبار.

وكان من أساليب الحكم في الفترة السابقة على 1971، أن تصدر قوانين بمنع التقاضي في المسائل ذات الأهمية السياسية للدولة، مثل تطبيقات الإصلاح الزراعي وتحديد الملكية الزراعية والاستيلاء على الأراضي الزائدة وتوزيعها على صغار الفلاحين، ومثل بعض الأمور المتعلقة بالضرائب الزراعية والرسوم القضائية، ومثل منع التقاضي في دعاوى فصل طلبة الجامعات أو أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو غير ذلك. فأصدر السادات في مايو 1972 القانون رقم 11 بإلغاء هذه القوانين المانعة من التقاضي. كما كان من أساليب الفترة السابقة أن تقرر القوانين المنظمة لانتخاب المجالس النيابية منع أشخاص معينين من الحق في مباشرة الحقوق السياسية والحقوق الانتخابية، إما لمدد معينة وإما بغير تحديد لمدة المنع، مثل من اتخذت ضدهم تدابير من التحفظ الإداري بالاعتقال أو بالوضع تحت الحراسة، ومن كانوا خضعوا لتحديد الملكية الزراعية أو لإجراءات التأميم باعتبار أنهم من خصوم الثورة، أو من فقد عضويته في التنظيم الشعبي «الاتحاد الاشتراكي». فخففت هذه الأحكام واقتصر المنع على من حكم عليهم بعقوبات جنائية من هؤلاء، وذلك بالقانون رقم 32 الصادر في أغسطس 1972، ثم بالقانون الذي نظم شئون مجلس الشعب وصدر برقم 38 في سبتمبر 1972.

وفي الوقت ذاته أصدر قانوناً برقم 37 في سبتمبر 1972 باسم «ضمانات حريات المواطنين» يعاقب أو يغلظ العقاب على موظفي الدولة بالنسبة لما يمارسونه من إيذاء للأفراد أو يتجسسون عليهم، كما تضمنت ضمانات ضد القبض على الأشخاص أو تفتيش أماكنهم أو ضبط رسائلهم أو مراقبة محادثاتهم السلوكية وغير ذلك. ولكن في الوقت ذاته وباسم «حماية الوحدة الوطنية» وتأمين البلاد من مخاطر الانشقاق أصدر قانوناً برقم 34 في سبتمبر 1972، يعاقب بالحبس على إنشاء أية منظمة أو إدارتها خارج الاتحاد الاشتراكي، ويعاقب كل شخص يعرض الوحدة الوطنية للخطر؛ والوحدة الوطنية هي تحالف

قوى الشعب العامل والمساواة وحرية العقيدة وسيادة القانون. كما يعاقب من «يناهض السياسة العامة المعلنة للدولة» أو يذيع أخباراً أو إشاعات كاذبة ويدخل في ذلك أعمال الإضراب والتظاهر والاعتصام والتجمهر حسبما أباتت المذكرة الإيضاحية للقانون⁽¹⁾.

إن دراسة أكثر تفصيلاً يمكن أن تظهر بوضوح أكثر هذا الأسلوب من السياسة التشريعية التي كانت تفك وتربط وتطلق وتقيّد وترخي وتشد. كل ذلك كان يجري عبر السبعينيات من القرن العشرين.

●● رابعاً:

وبالنسبة للسلطة القضائية، كانت سياسة نظام ثورة 23 يوليو، أن يكتفي في مداخلته في شئون القضاء بأن يصدر القوانين التي تمنع التقاضي في المسائل ذات الحساسية الخاصة له، بالنسبة لأوضاع أمن الدولة والنظام، وبالنسبة لسياسته الاجتماعية والاقتصادية، وأن يكون له تشكيل محاكم خاصة خارج إطار الهيئة القضائية لنظر الدعاوى السياسية التي يقدر حساسيتها لأمنه وسياساته، فضلاً عن نوع من المداخل له في شئون النيابة العامة بالنسبة للتحقيقات في المسائل السياسية، وفضلاً عن نوع من المداخل لوزارة العدل في شئون إدارة القضاء بما لا ينتهك أصلاً متعلقاً بضمانات القضاة الأساسية في شغل المناصب. ثم بعد هزيمة 1967 ضعف النظام سياسياً بما لم يمكن معه استمرار هيمنته وتقبل الناس لهذا الوضع أو لغيره، فحاول اتباع أسلوب جديد للمداخلة عن طريق محاولة إدخال القضاء في التنظيم الشعبي وإدخال عناصر غير قضائية في هيئات المحاكم. وقاوم القضاء هذين المسعين وتبلورت معارضتهم ببيان أصدره من نادي القضاء في 28 مارس سنة 1968. وترتب على ذلك تصاعد الخصام بين

(1) القوانين الأساسية المكملة للدستور (1) مجلس الشعب - اللجنة التشريعية. المطابع الأميرية 1973.

الحكومة والقضاء بما أفضى في آخر أغسطس سنة 1969 إلى صدور مجموعة من الإجراءات فصل بها من الهيئات القضائية نحو 189 عضوًا، منهم نحو 129⁽¹⁾ عضوًا من القضاء ونحو 20 عضوًا من مجلس الدولة. وألغي نادي القضاة. وجرى كل ذلك في 31 أغسطس 1969.

فلما خلع نظام الحكم للسادات بعد مايو 1971، أعاد المعزولين إلى وظائفهم في القضاء باستثناء 46 منهم، فطعن بعضهم في قانون العزل أمام محكمة النقض وأصدرت حكمها في 21 ديسمبر 1972 بإلغاء قانون العزل وما ترتب عليه من آثار. وصدر قانون يعيدهم جميعًا استجابة لهذا الحكم⁽²⁾. وفي هذا السياق صدر قانون جديد للسلطة القضائية برقم 46 لسنة 1972 وقانون جديد آخر لمجلس الدولة برقم 47 لسنة 1972، وتضمننا عددًا من الضمانات للقضاء، ولكن كلاً منهما استبقى من قوانين سنة 1968 ما يتعلق بسلطات المجلس الأعلى للهيئات القضائية في إدارة شئون هذه الهيئات من حيث الميزانيات والتعيينات والترقيات والنقل وغير ذلك. والمجلس الأعلى للهيئات القضائية مشكل منذ 1969 برئاسة رئيس الجمهورية وينوب عنه عادة وزير العدل، ويضم رئاسات من القضاء ومن مجلس الدولة ومن النيابة العامة وهيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية، فلا يكون شأن أية هيئة قضائية في أيدي رئاستها وحدها، ويكون التنوع والتعدد الحاصل من شأنه أن يمكن وزارة العدل من السيطرة كثيرًا على أغلبية الأصوات. والحاصل أنه لم يستقل القضاء بمجلسه وحده ولا استقل مجلس الدولة بمجلسه وحده، استعادة لما قبل 1969 إلا في سنة 1984. مع ملاحظة أن بقي المجلس الأعلى للهيئات القضائية موجودًا بنص الدستور، وهو يتحكم في السياسات العامة، وبقي لوزارة العدل دور هام في إدارة شئون القضاء عن طريق الميزانيات وعن طريق سيطرتها على التفتيش

(1) معركة العدالة في مصر. المستشار ممتاز نصار، دار الشروق. القاهرة. نوفمبر 1974، ص 88.

(2) المرجع السابق.

القضائي على القضاة، وعن طريق دور وزير العدل في اختيار رؤساء المحاكم. بقي هذا النفوذ حتى اليوم.

وبالنسبة للصحافة فقد كانت تحت سيطرة الدولة منذ منتصف الخمسينيات، ومع بداية الستينيات آلت ملكيتها إلى التنظيم الشعبي للدولة (وهو الاتحاد القومي من 1956 ثم الاتحاد الاشتراكي من 1964). وبقي شأنها أول عهد الرئيس السادات هو ذات شأنها السابق، لاستمرار قيام التنظيم الشعبي الوحيد بموجب المادة 5 من دستور سنة 1971، فبقيت تحت القبضة المركزية لرئاسة الدولة باعتبار أن رئيس الدولة هو رئيس الاتحاد الاشتراكي، والرئيس الجديد يملك في ذلك سلطات الرئيس السابق. وقد كان من قبيل فعل الضد لإظهار جدة الأوضاع في عهد الرئاسة الجديدة، أن تقرر في يونيو 1971 إلغاء ما كان قائماً من قيود على سفر الصحفيين المصريين إلى الخارج، ثم تقرر في مايو 1972 إعادة من كان سبق إبعادهم من الصحفيين إلى أعمال أخرى غير صحفية، ونوقش أمر حرية الصحافة وإلغاء الرقابة الحكومية المفروضة على النشر في الصحف، وذلك في يونيو 1973. وقدمت مشروعات قوانين في هذا الشأن. ولكن ما لبث الأمر أن انتكس بسبب ما صادفت رئاسة الدولة الجديدة من معارضة واضحة بين الصحفيين، لم يخفف منها من استطاعت استمالتهم إليها، فأصدر الرئيس السادات قراراً بإبعاد نحو 120 صحفياً من صحفهم في فبراير 1973 على عدد من القوائم التي صدرت تباعاً. ثم أعيدوا إلى الصحف في آخر سبتمبر⁽¹⁾ 1973 قبل أسبوع واحد من بدء حرب أكتوبر 1973 التي تحررت فيها سيناء. ولكن الفصل والإبعاد والإعادة كان كل ذلك نوعاً من فرض السطوة وتقرير ما يتعين أن يعرف من أن علاقات القوى وموازينها في الإدارة المؤسسية للدولة وفي علاقتها بالهيئات والجهات المختلفة، هذه العلاقات باقية على حالها السابق، وخاصة بالنسبة للصحافة.

(1) حرية الصحافة في مصر بين التشريع 1952 - 1979. د. ليل عبد المجيد. القاهرة 1983 ص 110. إلخ.

وبعد حرب 1973 انقشعت كلمات وتوترات بين الدولة وبين الصحفيين، فقرر إلغاء الرقابة على برقيات الصحفيين الأجانب عدا الأخبار العسكرية، ثم ألغيت الرقابة الحكومية على الصحف بمعنى أنه لم يعد ثمة رقيب يتبع الحكومة من خارج الصحيفة وقيم في الصحيفة، ولكن مهمته نيطة برئيس تحرير كل صحيفة ورئيس مجلس إدارتها، بحسبانها يعينان من التنظيم السياسي الشعبي المالك قانونًا للصحف، ورئيس التنظيم هو رئيس الجمهورية. وأنشئ مجلس أعلى للصحافة من داخل الاتحاد الاشتراكي في مارس 1975⁽¹⁾.

والحاصل أن السيطرة المركزية على الصحافة بقيت استمرارًا لهماكل توزيع السلطة ونظام الملكية السائد منذ العهد السابق في الستينيات. ولكن هذه الصورة كانت تحتاج إلى تعديل ومواءمة عندما ظهرت في الأفق فكرة التعددية السياسية التي ظهرت أولاً داخل الاتحاد الاشتراكي ليظهر من داخله ثلاثة «منابر»: الأوسط وهو منبر الحكومة والرئيس، والأيسر وهو منبر اليسار بقيادة خالد محيي الدين، والأيمن وهو منبر اليمين بقيادة مصطفى مراد، ثم تطور إلى نظام أحزاب متعددة. واقتضى ذلك زوال الاتحاد الاشتراكي وتعديل الدستور والمادة الخامسة منه لتسمح بتعدد الأحزاب. وكان لابد من إعادة صياغة فكرية وقانونية جديدة تسمح ببقاء الصحف الكبرى الموجودة في يد الحكومة وحزبها بغير أن يتخذ ذلك الصورة الفجة الخاصة بامتلاك الحكومة للصحف. لم يكن بُدً من إيجاد صيغة ذات مظهر شعبي يمتلك هذه الصحف.

وقد أضافت هذه المسألة سببًا للأسباب التي استوجبت التفكير في تعديل الدستور. وبدأت فكرة أن ينص في الدستور على الصحافة بحسبانها سلطة رابعة تضاف إلى السلطات الثلاث التقليدية: التشريعية والتنفيذية والقضائية، ودعي النخبون لاستفتاء عام حول هذه المسألة وعلى غيرها. وتضمن التعديل

(1) الصحافة بين السلطة والسلطان، مصطفى مرعي، عالم الكتب، القاهرة 1980، ص 36. إلخ.

الدستوري في 1980 إنشاء وتنظيم مجلس للشورى يكون مجلسًا ثانيًا للسلطة التشريعية بجوار مجلس الشعب، كما تضمن فصلاً عن «سلطة الصحافة». ونصت المادة 219 على أن حرية إصدار الصحف وملكيته مكفولة «للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة والأحزاب»، وأنها تخضع «لرقابة الشعب». ونصت المادة 211 على أن يقوم على شئونها «مجلس أعلى يحدد القانون طريقة تشكله واختصاصه وعلاقاته بالدولة» ثم صدر القانون 148 لسنة 1981 بشأن سلطة الصحافة، وأوجد شكلاً للملكية العامة للصحف القومية عن طريق مجلس الشورى. وبقيت سلطات رئيس الدولة على الصحافة القومية ودور الصحف الكبرى - بقيت عن هذا الطريق.

•• خامسًا:

في مصر لم تقم قط ديمقراطية بغير وجه وطني. ويمكن التعميم فيقال إن بلدًا أو جماعة سياسية محتلة من أجنبي أو مغتصبة أراضيها أو مسلوبة الإرادة الوطنية أو مهددة في أمنها القومي، بلدًا أو جماعة في هذا الوضع لا تقوم به ديمقراطية إلا من خلال التوجه الوطني وبمراعاة هذا التوجه. لذلك فإن ذروة ما بلغه التفاؤل الشعبي والرسمي بالنسبة لنظام الحكم في عهد الرئيس السادات، كان في الفترة من أواخر سنة 1973 حتى بدايات سنة 1977. ثم أخذ الخط البياني للتفاؤل في الهبوط مع مظاهرات رفع الأسعار في يناير 1977. ثم بدأ هذا الخط في التدهور مع زيارة السادات لإسرائيل ومع الصلح معها والاعتراف بها في 1979. وكل ذلك يجري والدولة - دولة ما بعد النظام الناصري - تتشكل ويعاد بناؤها السياسي، وإذا كان يمكن أن يقوم نظام وطني مستبد بغير ديمقراطية، فإنه لا يمكن في ظني أن يقوم نظام ديمقراطي بغير توجه وطني؛ لأن الديمقراطية

هي تعبير عن إرادة الجماعة السياسية وهي بالضرورة وبالتعريف «الجماعة الوطنية».

لذلك نلاحظ أن القلق الوطني الذي تردد مع أول سيطرة الرئيس السادات على السلطة منفردًا بها في مايو 1971، ما لبث أن حل محله نوع من الثقة والطمأنينة الوطنية بعد أن خاضت مصر في عهده حربًا مظفرة في أكتوبر 1973. وفي هذا المناخ ترددت فكرة العدول عن التنظيم الشعبي الواحد إلى نوع من تعدد التنظيمات، ونظر فيها إذا كانت المادة 5 من الدستور تحمل التعدد الحزبي أم لا. وشرع كحل وسط أن تنبثق من الاتحاد الاشتراكي ثلاثة منابر يتجمع في كل منها أهل تيار سياسي معين مما يحتمله المبدأ الذي قام عليه الاتحاد الاشتراكي من حيث كونه تجمعًا للقوى الوطنية. وجرى ذلك في 1975 باعتبار أن الاتحاد الاشتراكي صار يسمح بتعدد الاتجاهات السياسية في داخله. ثم في نوفمبر 1976 أعلن الرئيس السادات في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الشعب: «قد قررت أن تتحول التنظيمات السياسية الثلاثة ابتداء من اليوم إلى أحزاب»⁽¹⁾.

صارت المنابر أحزابًا بتصريح أدلى به الرئيس، رغم أن الدستور لم يكن يسمح بذلك بعد. والأحزاب هي ثلاثة: حزب مصر العربي الاشتراكي وهو حزب الرئيس وحزب الحكومة، وحزب الأحرار الاشتراكيين وهو حزب اليمين برئاسة مصطفى كامل مراد، وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي برئاسة خالد محيي الدين وهو حزب اليسار. ثم في يوليو 1977 صدر القانون رقم 40 لسنة 1977 لتنظيم التعددية الحزبية. فأجاز في مادته الأولى للمصريين تكوين الأحزاب والانضمام إليها، وشرطت مادته الرابعة لتأسيس الحزب ولا استمراره تسعة شروط، منها ألا تتعارض مقوماته أو مبادئه أو أهدافه أو برامج أو سياسته مع مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع ولا مع مبادئ ثورتي

(1) العمامة بين السلطة والسلطان، سبق ذكره ص 32.

23 يوليو 1952 و 15 مايو 1971، ولا مع الوحدة الوطنية، وأن تكون برامجه متميزة عن الأحزاب، وألا يكون فرعاً لتنظيم بالخارج، وألا يكون إعادة لأحزاب ما قبل 1952 وغير ذلك. وأوجب لتأسيس الحزب أن توافق على تشكيله «لجنة شئون الأحزاب السياسية»، ويرأسها رئيس مجلس الشورى، وأعضاؤها وزير العدل ووزير الداخلية ووزير شئون مجلس الشعب وثلاثة أعضاء غير متممين لأي حزب يختارون من رؤساء الهيئات القضائية. وغالبية اللجنة هم عادة من الحزب الحاكم لأنهم وزراء. والأعضاء المختارون يعينهم رئيس الجمهورية وهو رئيس الحزب الحاكم. ويطعن على قرارات اللجنة برفض تأسيس الحزب أمام المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة بتشكيل خاص ينضم فيه إلى دائرتها الأولى خمسة أعضاء يعينهم أعضاء فيها وزير العدل - وهو عادة من الحزب الحاكم.

ثم في 21 مايو سنة 1978 صدر قرار جمهوري يدعو الناخبين إلى الاستفتاء في مبادئ هي:

أولاً : عدم جواز تقلد الوظائف العامة وعضوية مجالس النقابات والكتابة في الصحف والعمل بالإعلام لمن يدعو لما يتنافى مع أحكام الشرائع السماوية.

ثانياً: عدم جواز الانتماء إلى أحزاب أو ممارسة أي نشاط سياسي «لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة 23 يوليو 1952».

ثالثاً: أن الصحافة هي السلطة الرابعة للشعب.

فكان ذلك سعيًا لإحكام السيطرة على معارضة يتوقع أن تكون إجازة التعدد الحزبي من مشجعاتها، حتى إن كان تعددًا حزبيًا معتمدًا على التفصيل السابق. وكان ذلك من قبيل سياسة البسط والقبض لترويض الناس على الدخول

في قنوات جديدة لأوضاع مختلفة إلى حد ما عن القنوات التي عرفها نظام الخمسينيات والستينيات.

ثم لما أبرمت معاهدة السلام مع إسرائيل، وأثارت من المعارضات والهياج الوطني ضدها ما أثارت، وتصدى للمعاهدة عدد من كبار النواب بمجلس الشعب يهاجمونها، تقرر دعوة الناضحين للتصويت في استفتاء يجرى في 19 إبريل 1979 على الموافقة على معاهدة السلام مع إسرائيل، وعلى إعادة تنظيم الدولة بحل مجلس الشعب وعلى حرية تكوين الأحزاب وإعلان حقوق الإنسان المصري والحفاظ على الوحدة الوطنية، ومع الاستفتاء على ما سمي مبادئ ثورة 23 يوليو 1952 و 15 مايو وهي انتهاء مصر العربي والالتزام بسياسة عدم التحيز والقضاء على الفساد الحزبي، ومع اعتبار الدستور هو الوثيقة الوحيدة لنظام الحكم وإنشاء مجلس شورى وتقنين الصحافة بوصفها سلطة رابعة⁽¹⁾. وكان إقرار معاهدة مع إسرائيل بنظام الحكم المصري وبالديمقراطية، كان ذلك رابطاً خطيراً، يربط بين عمل تراه جمهرة الرأي العام عملاً بغيضاً متجاوزاً ضوابط الصالح الوطني والأمن القومي المصري وبين هدف للحرية الحزبية يلتف حوله هذا الرأي العام ذاته للتعبير عن صالحه الوطني، بمعنى أن بنود الاستفتاء كان يناقض بعضها بعضاً. وعلى أساس هذا الاستفتاء جرى تعديل دستور 1971 بما أضيف إليه من أحكام جديدة، جرى الاستفتاء عليها في 22 مايو 1980 ونشرت بالجريدة الرسمية في عدد 26 يونيو 1980. وكان أهم ما شملته الإضافة هو الباب الخاص بإنشاء مجلس الشورى، والباب الخاص بالصحافة بوصفها سلطة رابعة، فضلاً عن تعديل نص المادة 5 من الدستور ليستبدل بنظام الحزب الوحيد وهو الاتحاد الاشتراكي نظام تعدد الأحزاب، وفضلاً عن المادة 77 من الدستور التي كانت في أصلها لا تجيز أن يعاد انتخاب رئيس الجمهورية أكثر من مدة واحدة، فعدلت ليتمكن انتخاب الرئيس «لمدد أخرى». ومجلس الشورى حسبما رسم له

(1) الصحافة بين السلطة والسلطان. سبق ذكره ص 52-58.

في الدستور هو مجلس ينشأ بانتخاب ثلثي أعضائه وتعيين رئيس الجمهورية ثلثهم الآخر، ووظيفته استشارية بالنسبة للقوانين ولا رقابة له على الحكومة، بما يظهر منه أن الوظيفة الأساسية للمجلس لم ترد بنصوص الدستور، إنما كانت تستهدف من بعد أن يتناول السلطة على الصحافة بدلاً من الاتحاد الاشتراكي التنظيم الملغى بالدستور ذاته. وهذا ما كشف عنه القانون 148 لسنة 1980 بشأن الصحافة الذي أسبغ وجهًا بموجبها للهيمنة على الصحافة من مجلس الشورى والمجلس الأعلى للصحافة، وخلفه فيها القانون 96 لسنة 1996⁽¹⁾.

•• سادسًا:

والحاصل أنه ما إن أعلن في 1975 عن إمكان تعدد الاتجاهات السياسية داخل الاتحاد الاشتراكي، حتى تكاثرت طلبات إنشاء المنابر بداخله فبلغت أربعين طلبًا لم يوافق إلا على ثلاثة منها هي ما سبق ذكرها. ثم سمح بإنشاء «حزب الوفد الجديد» بإذن من رئيس الجمهورية. ثم بعد ذلك وبعد ظهور المعارضة ضد اتفاقية السلام مع إسرائيل شجع رئيس الجمهورية على إنشاء «حزب العمل الاشتراكي» ليكسب تأييده بعد عقد الاتفاقية. ولكن النظام رفض أحزابًا أخرى قدمها بعض من أقطاب المعارضة في هذه الفترة. ومنها «حزب الجبهة الوطنية» والذي تقدم بطلب عنه د. محمود القاضي، و«الحزب الوطني الجديد» الذي تقدم بطلب عنه فتحي رضوان، و«حزب الطليعة الوفدية» الذي قدم طلبًا عنه د. عبد المحسن حمودة. ويذكر الدكتور مصطفى كامل السيد تعقيبًا على ذلك وبعد خمس سنوات من تجربة التعدد الحزبي في 1981، «إن نطاق التعدد الحزبي

(1) د. فاروق عبد البر، المواطنة وحقوق المعرفة والتعبير، في: علا أبو زيد وهبة رءوف عزت (تحرير) المواطنة المصرية ومستقبل الديمقراطية، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ص 477 - 532.

محدود جدًا»، و«إن النظام كاد يقترب في الواقع من نظام الحزب الواحد»، وإنه في تطوره «ينحو إلى التضييق المتزايد لإبعاد التعدد الحزبي»⁽¹⁾.

هذه الملاحظات الثلاث تصدق وتصير أحسم وأقطع في حكمها بعد ثلاثين سنة من التجربة. ونحن عندما نستعرض تكوين الأحزاب على هذا المدى الطويل وحتى 2001، نلاحظ أن لجنة الأحزاب لم توافق على حزب واحد من الأحزاب التي قدمت طلبات لها إلا حزبًا واحدًا هو حزب الوفاق الذي أجازته في أواخر التسعينيات من القرن العشرين، ثم أوقفت نشاطه من بعد. إن كل الأحزاب التي ووفق عليها كانت تأسست بموجب أحكام أصدرتها المحكمة الإدارية العليا بالتشكيل الموسع الذي نص عليه قانون الأحزاب حسبما سلفت الإشارة. وأن مجموع الدعاوى التي رفعت أمام المحكمة، وأصدرت فيها أحكامها من سنة 1979 حتى سنة 2001 كانت 45 قضية تمثل 45 حكمًا لتشكيل أحزاب لم توافق اللجنة عليها على مدى ثلاث وثلاثين سنة، فرفعت بشأنها هذه الدعاوى. وأن المحكمة قبلت من هذه الطلبات تسعة طلبات فقط والباقي رفض بسبب أحكام شكلية تتعلق بالاختصاص أو بعدم القبول أو غيره.

والأحزاب التي حكمت المحكمة لصالح إنشائها هي حزب الأمة في 25 يونيو 1983، وحزب مصر الفتاة الجديد والحزب الاتحادي الديمقراطي وحزب الخضر المصري وحزب الشعب الديمقراطي في 14 إبريل سنة 1990، والحزب العربي الديمقراطي الناصري في 19 إبريل سنة 1992، وحزب العدالة الاجتماعية في 6 يونيو 1993، وحزب التكامل في 5 فبراير 1995، ثم حزب مصر 2000 في 7 إبريل سنة 2001. ويلاحظ أن من هذه الأحزاب التسعة أربعة أجازوا في جلسة واحدة في 14 إبريل سنة 1990، أما الخمسة الباقون

(1) تجربة الديمقراطية في مصر 1970-1981 الطبعة الثانية، المركز العربي للبحث والنشر 1982. الفصل الرابع الذي كتبه د. مصطفى كامل السيد، «تقييم تجربة التعدد الحزبي» (1976-1981). ص 200-202.

فيتفرقون بين سنة 1983، وسنة 1992، وسنة 1993، وسنة 1995، وسنة 2001.

كما يلاحظ أن أول حزب رفع دعوى أمام المحكمة ورفضتها كان حزب الجبهة الوطنية الذي كان وكيله المؤسس الأستاذ محمد ممتاز نصار ومن قياداته الدكتور محمود القاضي وهم من أقطاب المعارضة النيابية في هذه الفترة وفي المجلس النيابي الذي شكل في 1976. وقد استند رفض لجنة الأحزاب وجارتها المحكمة في هذا الاستناد، إلى أن مؤسسي الحزب «قد توافرت في حقهم أدلة جديّة على قيامهم بأفعال لا تعتبر مجرد تعبير عن رأي في معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية، بل هي قد صدرت في صورة بيانات موقعة من مجموعة... وتضمنت دعوة تحييد وترويج اتجاهات تتعارض مع معاهدة السلام المذكورة، بل إنه وصل الأمر إلى حد خلق جبهة وصفت بأنها تولدت عن تلك البيانات..» ذلك أن قانون الأحزاب وضع من بين شروط تأسيس الحزب ألا يتضمن مؤسسًا أو قائدًا أو متعاونًا أو مرتبطًا بجماعة تناهض معاهدة السلام المستفتى عليها في 1979».

والملاحظ على القوانين التي صدرت في هذه الفترة سواء أكانت متعلقة بممارسة حريات معينة مثل تكوين الأحزاب أم متعلقة بقيود تفرضها الحكومة على النشاط السياسي، أنها تضمنت عددًا من المفاهيم السياسية والعبارات العامة التي لم تتحدد لها ضوابط قانونية تمكن من تطبيق موضوعي لها، مثل: «مبادئ ثورة 23 يوليو»، «مبادئ ثورة 15 مايو»، «السلام الاجتماعي»، «الوحدة الوطنية»، أو مثل شرط أن يكون الحزب في برنامجه «متميزًا» عن الأحزاب القائمة في برامجها. وأن متابعة تطبيقات لجنة الأحزاب لهذا الشرط يظهر أنه كان يمثل بابًا واسعًا جدًا للاعتراض على الأحزاب؛ لأنه ما من هدف أو غاية إلا ورد مثل لها لدى حزب من الأحزاب. والأحزاب وشعبيتها لا تقوم بموجب البرامج فقط، ولكن بموجب الجدية في النشاط أيضًا، وبموجب المزج بين مفردات برامج معينة

لتحقيق أهداف معينة أو رسم سياق معين. لذلك صار بعض المؤسسين يحرصون على وضع أهداف هي إلى الإغراب أقرب منها إلى الواقع، وذلك حرصاً منهم على «التميز» بوصفه شرطاً قانونياً يراد إقناع المحاكم به.

مثل ما لجأ إليه حزب مصر الفتاة الجديد من استهداف شق نهر جديد مواز للنيل في الصحراء الغربية يبدأ من شمال السد العالي «ويتجه شمالاً في هيئة نصف دائرة عائداً مرة ثانية إلى المجرى الرئيسي ليخلق دلتا جديدة...»⁽¹⁾ وهو هدف لا يمكن لأحد أن يماري في أنه غير وارد في أي من برامج الأحزاب السابقة.

والحاصل أن لجنة الأحزاب توسعت في تطبيقها شرط «تميز» البرامج على صورة أمكنها بها الاعتراض على غالب الأحزاب التي رفضتها. وأن المحكمة الإدارية العليا في لحظة معينة استطاعت أن تناقش هذا الشرط بما يليق به بوصفه شرطاً سياسياً. فلم تعتمد في مناقشته على مفردات البرامج الحزبية وتقارن بين كل بند من بنود برنامج الحزب المقترح، وبين ما يشبهه من بنود في برامج الأحزاب القائمة. بل وضعت البرامج في تكاملها وحكمت بالفارق بين البرامج في إطار ما يتميز به البرنامج في تكامله وما يركز عليه. وأمكن بهذه الطريقة أن توافق على الأحزاب الثلاثة التي وافقت عليها في 14 إبريل سنة 1990 والحزب الرابع الناصري الذي أجازته في 19 إبريل سنة 1992⁽²⁾. ولكن المحكمة عادت من بعد إلى هجر هذا المبدأ، وثبتت وجهة نظر لجنة الأحزاب في فهمها لهذا الشرط. ولذلك فإنها منذ 1993 حتى سنة 2001 لم توافق إلا على حزبين فقط، حزب التكافل في 5 فبراير 1995 وحزب مصر 2000 في 7 إبريل 2001 وذلك من جملة 32 دعوى حكمت فيها خلال هذه الفترة.

(1) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في شأن الأحزاب السياسية من 1983 إلى 2001 ص 261-262.

(2) تراجع هذه الأحكام وتقرير هيئة مفوضي الدولة في القضية الخاصة بالحزب الناصري - الطعن 66 لسنة 37 قضائية.

ويلاحظ أيضًا أنه رغم أن الدستور ينص على أن دين الدولة هو الإسلام وأن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، وأن قانون الأحزاب يشترط لقيام أي حزب ألا تتعارض «مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجهم أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه» مع مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع، فإن لجنة الأحزاب اطردت قراراتها على رفض الأحزاب ذات التوجه الديني الإسلامي، وجارتها المحكمة الإدارية العليا في ذلك، مثل رفض حزب الصحوة في 31 يناير 1993 ورفض حزب الوسط في 5 يونيو 1999. بل إن المحكمة مجازاة منها للجنة الأحزاب رفضت في سنة 1999 وحدها ثمانية أحزاب بحسبان أن برامجها ليس فيها جديد أو أنها غير قابلة للتنفيذ، وهي بذلك تكون جاوزت حدود النظر القانوني إلى حد إبداء الرأي في المسائل السياسية مما يحظره قانون السلطة القضائية على المحاكم في أحكامها، وإلى حد الانحياز إلى وجهة النظر السياسية للحزب الحاكم.

إن ما وجد من الأحزاب وجودًا شرعيًا طبقًا لقانون الأحزاب، لم يظهر أن كان له نشاط سياسي فعلي. وذلك يعود إلى سببين: أولهما أن عددًا من التنظيمات ذات الوجود الفعلي النشط لم يتمكن من أن يكون له وجود شرعي عن طريق قانون الأحزاب، فصار جزءًا من أهم ما هو موجود سياسيًا غير مشروع قانونيًا، بما يترتب على ذلك من حصر وتضييق في الأنشطة العلنية المتاحة ومن تهديد بإجراءات الحبس والاعتقال والتقديم للمحاكمات العسكرية. وثاني هذين السببين أن الأحزاب المشروعة ليس منها ما يملك فاعلية سياسية إلا ما له منها صحفٌ سياسية تتداول، وأهم نشاط لها يتعلق بالعملية الصحفية، ولا يتاح لديها عمل جماهيري سواء في نقابات عمالية أو نوايا اجتماعية، ولا يتاح لها التحريك الجماهيري السلمي من خلال المظاهرات السلمية والتجمعات المفتوحة. ونشاط هذه الأحزاب يجري في الغرف والقاعات المغلقة وينحصر بالتالي في نخب محدودة. والمؤتمرات الشعبية في أيام انتخابات مجلس كل خمس

سنوات عادة هي الفرصة الوحيدة المتاحة للقيام بنشاط شعبي مفتوح. ومن جهة أخرى، فإن عددًا من الأحزاب الشرعية القائمة مجمد النشاط أو موقوف العمل أو مطلوب حله.

•• سابغًا:

جرت انتخابات مجلس الشعب الأولى في ظل دستور 1971، جرت في ذات السنة التي صدر فيها الدستور. واستمرت مدته الدستورية كاملة حتى سنة 1976. وجاء تشكيله في ظل وجود الاتحاد الاشتراكي الذي كانت المادة 5 من دستور 1971 لا تزال تعتبره التنظيم السياسي الوحيد. وكان من سلطات الاتحاد الاشتراكي وقتها أن يستبعد من الترشيح لانتخابات المجلس النيابي من يرى استبعاده. وقد مارس الرئيس السادات بوصفه رئيسًا للاتحاد الاشتراكي وقتها سلطة استبعاد من رأى استبعاده من المرشحين للانتخابات، ممن كان يرى ولاءهم للاتجاه الناصري الذي كان أقصاه السادات في مايو من السنة ذاتها. لذلك جرت الانتخابات في حدود «الموافق عليهم» من السلطة السياسية الجديدة. ومع ظهور عناصر مستقلة في المجلس إلا أنها لم تكن تحسب من التيار المغلوب الذي كان السادات لا يزال يستشعر خطورته عليه؛ لأن صراعه كان لا يزال متجهًا لأنصار عهد ما قبل 15 مايو سنة 1971. وفي بداية هذه الفترة كانت المعارضة الأساسية للسادات تتمثل في التوجه الأساسي الشعبي لتحرير سيناء من إسرائيل المحتلة في حرب 1967 ومقاومة الاحتلال الإسرائيلي للمنطقة العربية، وتمثلت في حركة طلاب يناير 1972 ثم في يناير 1973. إلا أن حرب أكتوبر 1973 أمكنها أن تمتص مؤقتًا المعارضة الوطنية المتعلقة بمقاومة العدوان الإسرائيلي وتحرير الأرض. وأعقب ذلك في خواتيم 1975 الحديث عن تعدد المنابر السياسية وإيجاد ثلاثة منابر فعلاً داخل الاتحاد الاشتراكي. وفي

هذا المناخ انتهت مدة مجلس الشعب وأعلن عن الانتخابات الجديدة في نهاية سنة 1976.

حف التفاؤل بانتخابات 1976، حكومة خاضت حرباً موفقة ضد محتل غاصب، أيًا كان ما بدا من تردد وتهاون فيما تلاها من مفاوضات. وهي حكومة خرجت من طوق التنظيم السياسي الواحد، وبدأت تعترف بقيام المنابر وتعدد الاتجاهات السياسية. وهي وإن قصرتها في ثلاثة اتجاهات فقط ومن داخل الاتحاد الاشتراكي، إلا أنها خطوة جادة بلا شك. وخاض الانتخابات ثلاثة تيارات سياسية، وهي منبر «الوسط» وقد احتلته الحكومة من قبل أن يتشكل اليمين واليسار، قالت «نحن الوسط ومن شاء أن يعارض فليأت يمنية أو يسرة»! ولكنها كانت خطوة جادة على كل حال، وخيم على الانتخابات تلكؤ الحسم الوطني بالنسبة لنتائج حرب أكتوبر 1973، فضلاً عن ظهور أزمة اقتصادية تعكس الخلل في السياسات الاقتصادية المتبعة، فضلاً عن تشوق المعارضة للظهور ونيل المكاسب الديمقراطية، فضلاً عن تكلس الأداء الحكومي وارتباك السياسات المتبعة.. وخاضت الحكومة وصحفها وأجهزة الدولة معركة انتخابية غير متكافئة، ولكنها كانت معركة جادة على كل حال. وأسفرت النتيجة عن حصول «الوسط» الحكومي على 280 مقعداً، وحصول اليمين على 12 مقعداً وحصول اليسار على مقعدين، وظهور 48 مقعداً شغلها مستقلون. ولعلها أول مرة منذ 1952 تحصل الحكومة فيها على نسبة 82 ٪ فقط في انتخابات مجلس نيابي⁽¹⁾.

ولكن في عهد هذا المجلس، استفحلت الأزمة الاقتصادية، مما أجبر الحكومة على رفع الأسعار، فحدثت انتفاضة 18 و 19 يناير سنة 1977 المعروفة. ثم في نوفمبر التالي حدثت زيارة السادات لإسرائيل. وبدأت سلسلة من التنازلات

(1) تطور المؤسسات السياسية، البرلمان والوزارة. د. إكرام بدر الدين. بحث في كتاب تجربة الحكم في مصر 1971-1981، المركز العربي للبحث والنشر. القاهرة 1982. ص 95-96.

الوطنية والضغط الاقتصادي، وتصاعدت المعارضة. وبدأت تظهر قوانين تمنح الدولة السلطات الاستثنائية، منها القانون 23 لسنة 1978 «بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي»، وكان يحظر أية دعوة مناهضة لمبادئ ثوري 23 يوليو و 15 مايو، ويمنع تولي الوظائف العامة في وظائف الدولة والإعلام وشركات القطاع العام، ويمنع الانتماء لأحزاب سياسية، ويمنع مباشرة الحقوق السياسية، وذلك لفئات عيبتها نصوصه. وكان هذا القانون يمنح المدعي الاشتراكي سلطات متعلقة بهذه الأمور⁽¹⁾. وأثار القانون موجات من السخط والاعتراض سواء في الأوساط الشعبية أو في النقابات أو لدى هيئات من الدولة مثل القضاة، لما كان يمثله من انتكاس عن عود الديمقراطية المعلنة. وتشكلت معارضة واضحة في مجلس الشعب من عضوي اليسار ومن مستقلين معارضين أمثال المستشار ممتاز نصار والدكتور محمود القاضي. وزادت المعارضة مع توقيع اتفاق السلام مع إسرائيل في إبريل 1979، مما دفع الرئيس السادات إلى إجراء الاستفتاء على معاهدة السلام في 20 إبريل 1979 وعلى حل مجلس الشعب.

وجرت انتخابات جديدة لمجلس الشعب في يونيو 1979، وكانت الأحزاب قد أسست، وتحولت المنابر الثلاثة إلى أحزاب ثلاثة، أولها حزب الحكومة الذي سمي حزب مصر العربي الاشتراكي ثم سمي الحزب الوطني الديمقراطي، وحزب اليمين وهو حزب الأحرار، وحزب اليسار وهو التجمع الوطني التقدمي. وظهر أيضًا حزب العمل (مصر الفتاة قديمًا) بمساعدة من الرئيس السادات في البداية. وكانت نتيجة الانتخابات أن حصل حزب الحكومة على 90٪ من مقاعد مجلس الشعب وحصل حزب العمل على ثلاثين مقعدًا، وحزب الأحرار على ثلاثة مقاعد، والباقي مستقلون. وأسقط في الانتخابات كل نواب المعارضة الأقوياء. واستخدمت الضغوط الإدارية لتحقيق هذه النتيجة

(1) الدستور والقوانين الأساسية المكملة له. المطبعة الأميرية 1999.

ضد المعارضة⁽¹⁾. وفي هذه الفترة صدر قبل الانتخابات قانون «حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي» الذي سبقت الإشارة إليه، وهو يمنع الترشيح في المجالس المحلية والجمعيات التعاونية والنقابات العمالية والمهنية ويمنع الانتماء إلى الأحزاب السياسية، كل ذلك بالنسبة لأقسام من المعارضة حددها القانون تحديدات سياسية عامة. وعدل قانون الأحزاب بما يتفق مع هذا الأمر، ثم بعد الانتخابات صدر قانون باسم «حماية القيم من العيب» رقم 95 لسنة 1980 منح الدولة سلطات استثنائية في مصادرة الأموال والحراسة على الأشخاص والتحفظ عليهم بإجراءات يتخذها المدعي الاشتراكي، بأحكام تصدر من محكمة استثنائية سميت «محكمة القيم». وكان في ذلك انتكاس على كل الوعود الديمقراطية المقدمة قبل ثماني سنوات سابقة، وتم بها إعادة الهيمنة من جديد من جانب الدولة والهيئة الحاكمة على مقدرات الحركات الشعبية والأهلية.

وفي هذه الفترة اغتيل الرئيس أنور السادات في 6 أكتوبر سنة 1981. وكانت البلاد قد أعيدت في نظامها السياسي السابق، نظام الخمسينيات والستينيات. ولكن بعد أن أفرغ محتوى ذلك النظام السابق واستبدل به محتوى جديد، وهو الصلح مع إسرائيل بدل الحرب معها، والتحالف مع الولايات المتحدة بدل الخصومة معها، والخصومة مع الحكومات العربية المشرقية بدل التنسيق معها. والائتلاف مع دول الخليج بدل الخصومة السابقة معها، واتخاذ سياسة الانفتاح الاقتصادي وإخضاع السوق المصري لسطوة السوق العالمي بدل حماية الإنتاج المصري وتنميته، وظهور طبقة من الأغنياء الجدد المرتبطين بوكالات التصدير والاستيراد. وقد استغرقت عملية الفك وإعادة الربط عشر سنوات من 1971 إلى 1981.

(1) د. إكرام بدر الدين، سبق ذكره ص 99-103.

.. ثامناً:

النظم السياسية وأساليب الحكم وتوجهات السياسات الخارجية والداخلية، تنشأ في صورتها التطبيقية بالتراكم التاريخي، ويتفاعل التوجهات العامة للسياسة والقابضين على السلطة، تفاعل ذلك مع الأحداث التي تتوالى ومع التحديات التي ترد. وعلى عهد الرئيس السادات جرى التحويل في السياسات المتبعة، وجرى فك النظام السياسي وإعادة ربطه بما يلائم التحولات السياسية الحادثة. لقد كمل شق الطريق ولم يبق إلا تمهيده والسير فيه ولم يبق إلا استخدامه.

لقد كانت خصائص البناء التنظيمي الناصري، أنه نظام يدمج السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية لتصيرا كياناً واحداً، وهو أيضاً يعتمد على جهاز الإدارة مستغنياً عن الوظيفة الحزبية ويقوم جهاز الإدارة وأجهزة الأمن بصفة خاصة بالوظائف الحزبية المعروفة في الاتصال بالرأي العام وجمع المعلومات وضمان تنفيذ القرارات، وهو ثالثاً يعتمد على البناء الهرمي الذي يصعد سريعاً إلى قمة السلطة الفردية القابض عليها رئيس الدولة وحده. كان هذا هو الوضع حتى 27 سبتمبر 1970؛ اليوم السابق على وفاة الرئيس جمال عبد الناصر، ثم عاد لتكون عليه هياكل النظام في 5 أكتوبر 1981؛ اليوم السابق لوفاة الرئيس محمد أنور السادات. مع تغير في الصورة الخارجية والواجهات، حيث تولى رئاسة النظام في الأيام القليلة التالية نائب الرئيس السادات منذ 1975 السيد الرئيس محمد حسني مبارك.

استقرت الأمور على وضعها الجديد، وبدأت تلتئم جراحات النظام، وهي جراحات الفك والربط بالنسبة لنظام الحكم، وجراحات تغيير المسار السياسي والاجتماعي، وساعد على ذلك اختفاء القيادة الفردية التي قامت بجراحات السبعينيات وهي قيادة السادات، وحلول قيادة فردية جديدة ليس لها خصومات شخصية سابقة وليست طالبة ثأراً ولا مطلوبة في ثأر. وقدم أخو

الرئيس السادات للمحاكمة أمام محكمة القيم الاستثنائية بإحالة من المدعي الاشتراكي، جهة الادعاء الاستثنائية، وذلك طبقاً للقانون الذي كان أصدره الرئيس السادات، وكل ذلك استمر شهوراً تتلهى به الناس، ويبدو أن النظام يتطهر ويجدد ذاته، ويرضى به من له ثأر قائم، ويأمل به الطيبون خيراً. ولم يلتفت أحد إلى أن «قضاء القيم» قضاء استثنائي قام الرأي العام ونخب المثقفين ضده لإخلاله الظاهر بحقوق الأفراد والمواطنين.

بقي مجلس الشعب الذي انتخب في سنة 1979 مدته كاملة، ثم أجريت الانتخابات للمجلس التالي في نوفمبر 1984. وكان نظام الانتخاب قد تعدل من الانتخاب الفردي؛ حيث ينتخب عن كل دائرة انتخابية اثنان أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين، إلى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بحيث تقسم البلاد إلى دوائر كبرى (48 دائرة)، ويجرى الانتخاب لا على المرشحين الأفراد ولكن على القوائم الحزبية والأسماء الواردة فيها والتي قدمها كل حزب معترف به وفقاً لترتيب الأسماء الذي يضعه لمرشحيه في القائمة، وينجح من مرشحي قائمة كل حزب عدد منهم بنسبة مجموع أصوات الناخبين التي حازها في الدائرة وبالترتيب الذي وضعه لمرشحيه، وذلك بشرط أول أن يكون حصل على نسبة كلية لا تقل عن 8 ٪ من مجموع أصوات الناخبين، فإن لم يكن حاز هذه النسبة سقط حقه كلية وورثه في نسبته هذه الحزب ذو الأغلبية الكبرى، وبشرط ثان أن يكون مجموع الناجحين في الدائرة نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين كشرط الدستور.

والمسألة الثانية التي كانت جدت هي أن جماعة الإخوان المسلمين صارت تنظيمياً شعبياً ذا قوة انتخابية، لكنه لم يكن ذا وجود حزبي رسمي معترف به طبقاً لقانون الأحزاب، ولم يكن يستطيع أن يستقل بقائمة حزبية طبقاً لنظام الانتخاب بالقائمة. وكان حرص حزب الوفد على النجاح وأن يظفر بحصة في انتخابات القائمة تزيد على نسبة 8 ٪ وتبوءه إمكان الوصول إلى مجلس الشعب، كان ذلك

دافعاً له لأن يتحالف مع الإخوان المسلمين وأن يقبل انضمامهم إلى قوائمهم. ونجح الوفد والإخوان دون غيرهما في تخطي نسبة 8 ٪، وصاروا يمثلان المعارضة السياسية في المجلس النيابي. وقد حدث أن حكمت المحكمة الدستورية العليا في 1987 ببطلان نظام الانتخاب بالقائمة؛ لما رأتها من أن حكم الدستور يوجب أن يكون الانتخاب فردياً، وأن يُمكن منه كل من تتوافر فيه الشروط الموضوعية للترشح دون أن يقتصر ذلك على الأحزاب وأعضائها، فحلَّ المجلس.

وفي نوفمبر 1987 جرت الانتخابات الجديدة بنظام يجمع بين الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردي. فصار ثمة مقعد فردي واحد في كل دائرة تجمعها قائمة واحدة. وفي هذه الانتخابات لم يتكرر تحالف جماعة الإخوان مع حزب الوفد، ونزل الوفد الانتخابات وحده، وانضمت جماعة الإخوان إلى حزب العمل في قوائم الانتخابية، وجرى تحالف بينهما وبين حزب الأحرار أيضاً على مبادئ إسلامية. وكانت نتيجة الانتخابات أن حصلت المعارضة غير الحكومية على أكبر نسبة تمثيل انتخابي لها في المجلس النيابي منذ 1952؛ إذ حصل تحالف حزب العمل مع الإخوان ومعها الأحرار على نحو 60 مقعداً، وحصل الوفد على نحو 35 مقعداً من نحو 445 مقعداً يمثلون العدد الإجمالي للمنتخبين في مجلس الشعب. وقد بلغت نسبة المعارضة في هذا المجلس ما يكاد يصل إلى 22 ٪ من مجموع المقاعد. وهو ما لم يحصل قبل ذلك ولا حصل بعد ذلك قط؛ لأن المقدر في سياسات الدولة أن يكون للحكومة وحزبها ما لا يقل عن ثلاثة أرباع عدد الأعضاء، يكون مضموناً بهم أغلبية الثلثين اللازمة للأثر الرجعي للقوانين عند اللزوم ولترشيح رئيس الجمهورية، ويكون مضموناً بهم أيضاً زيادة على الثلثين تغطي أثر المفاجآت من حيث الحضور أو تغيير المواقع في حالات قد تنشأ. وفي 1990 حكمت المحكمة الدستورية بعدم دستورية هذا النظام أيضاً الذي يغلب عليه الانتخاب بالقائمة، ويغلب عليه حرمان غير الحزبيين من الترشح في مقاعد المجلس كلها. فحلَّ المجلس وجرت انتخابات جديدة.

وفي نوفمبر 1990 جرت الانتخابات بنظام الانتخاب الفردي في دوائر فردية كلها. ولكن غالبية الأحزاب السياسية قاطعت هذه الانتخابات⁽¹⁾. ولم يظهر بهذا المجلس صوت يعتد به للمعارضة. وبقي مدته الدستورية كاملة خمس سنوات. ثم أعقبه انتخابات نوفمبر 1995 وكان عدد المقاعد نحو 444 مقعدًا، رشح حزب الحكومة لها 439 مرشحًا، وترشح مستقلون كثيرون انضم منهم مائة عضو بعد نجاحهم في الانتخابات إلى حزب الحكومة، وحصل حزب الحكومة فيها على 97٪ من مجموع مقاعد المجلس⁽²⁾. وبقي المجلس أيضًا مدته الدستورية كاملة حتى سنة 2000. وفي يولييه سنة 2000 أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمًا قضت فيه بإعلان تشكيل كل من مجلس الشعب المنتخب في سنة 1990، ومجلس الشعب المنتخب في سنة 1995؛ وذلك لأن الرقابة الإشرافية على عملية الانتخاب من أعضاء الهيئات القضائية لم تكن مكتملة.

وفي نوفمبر 2000 جرت الانتخابات الجديدة تحت رقابة أعضاء من الهيئات القضائية، وجرت على ثلاث مراحل حتى يمكن أن تشملها هذه الرقابة. وكان وجه الجدة في عملية الانتخاب أن صارت على ثلاث مراحل، وأن الأجهزة التي تدير العملية الانتخابية دخلها عنصر لم تعتد التعامل معه وهو أعضاء الهيئات القضائية؛ لذلك نلاحظ في نتائج الانتخاب أن المرحلة الأولى كان حجم نتائجها غير المحسوبة بالنسبة لأجهزة الإدارة أكبر من هذا الحجم في المرحلة الثانية، وأن المرحلة التالية كادت نتائجها تكون في إطار المتوقع من قبل الأجهزة الإدارية. وأسفرت الانتخابات في نتائجها الإجمالية عن حصول الحزب الحاكم على 353 مقعدًا، وانضم إليه 35 من المستقلين فصاروا 388 مقعدًا، وحصول الوفد على 7 مقاعد والتجمع على 6 مقاعد والناصري على 3 مقاعد والأحرار على مقعد

(1) إصلاح النظام الانتخابي.. جماعة النخبة الديمقراطية. أوراق مؤتمر. المحرر نجاد البرعي. بحث «قضية المشاركة السياسية في مصر». د. مصطفى كامل السيد ص 57.

(2) المرجع السابق. بحث د. عمرو الشوبكي ص 94 - 97.

واحد، وحصل الإخوان المسلمون على 17 مقعداً، ولو أضيف إليهم المعارضون من المستقلين لبلغ إجمالي عدد المعارضة بالمجلس نحو 60 عضواً⁽¹⁾.

•• تاسعاً:

ويلاحظ على تشكيلات المجلس النيابي المصري خلال هذه المرحلة من سنة 1971 إلى 2000 ما يلي:

أولاً: أن المجالس النيابية التي استمرت مدتها الدستورية كاملة كانت أربعة مجالس. الأول شكل في 1971، وكانت جرت انتخاباته في ظل وجود الاتحاد الاشتراكي وما كان يملك من سلطة الاعتراض على المرشحين، وكانت أقصيت منه كل أسماء المعارضين لحكم الرئيس السادات عند إنشاء المجلس. المجلس الثاني هو مجلس سنة 1979 وكانت نسبة العضوية فيه من حزب الحكومة تصل إلى 90٪ من مجموع الأعضاء، وحصل فيه حزب العمل حديث النشأة وقتها، والذي كان قريباً عند إنشائه من حكومة الرئيس السادات، حصل على 30 مقعداً. فلما بدت المعارضة منه، نقصت عضويته إلى 12 مقعداً في 1981 بسبب هجران بعض أعضاء الحزب له. ثم كان المجلسان الثالث والرابع وهما مجلسا 1990 و1995، ولم يظهر في تشكيلهما معارضة تذكر إلا من بضعة أعضاء فقط.

والمجالس التي انتهت مدتها نهاية مبتسرة قبل انتهاء أجلها كانت ثلاثة مجالس: مجلس 1976 وقد ظهرت فيه معارضة بنسبة 19٪ وصارت عنيفة في خصومتها لسياسة الرئيس السادات - ومن أهم أسباب هذه الخصومة مهادنته لإسرائيل وإبرامه معها معاهدة الصلح - ومجلسي 1984 و1987 وهما ما حكمت المحكمة الدستورية ببطلانها وبعدم دستورية نظام الانتخاب

(1) انتخابات 2000 ومؤشرات التطور السياسي في مصر. ثناء فؤاد عبد الله. مجلة المستقبل العربي. بيروت يناير 2001، ص 10-31.

بالقوائم الحزبية، وكان هذان المجلسان هما أكثر ما مثلت فيه أحزاب المعارضة في المجالس النيابية منذ 1952. وحتى هذا الوضع لم يكفل للمعارضة في أحسن حالاتها نسبة أكثر من 22 ٪. حصلت عليها في تجربة ليس لها سابقة ولا لاحقة منذ 1952، وهي انتخابات 1987، وكان للحكومة نسبة تمثيل لم تقل أبدًا عن 78 ٪ وكانت في غالب المجالس تناهز 90 ٪.

ثانيًا: عدد المسجلين في جداول الانتخاب كانت تتراوح نسبتهم بين 43.84 ٪ و 47.1 ٪ ممن لهم حق الانتخاب قانونًا، ولم تبلغ هذه النسبة 50 ٪ إلا في سنة 1978⁽¹⁾. وحتى عندما بلغت نحو 68 ٪ في انتخابات 1995 كان الفارق الذي لم يسجل يبلغ نحو عشرة ملايين مواطن غير مسجلين في الجداول⁽²⁾. أما المشاركون في الانتخابات من المسجلين في الجداول فقد بلغت نسبتهم في 1982 نسبة 43.29 ٪ وارتفعت إلى 50 ٪ في سنة 1987 ثم انخفضت في سنة 1990 إلى 44 ٪ ثم ذكرت وزارة الداخلية أنها بلغت 49.94 ٪ في سنة 1995. وكانت هذه النسبة نادرًا ما تصل إلى 30 ٪ في المحافظات الحضرية، وتراوح ما بين 25.79 ٪ و 29.17 ٪ في أعوام 1984، 1987، 1990 وهبطت إلى 13 ٪ في انتخابات 1995⁽³⁾.

ثالثًا: الطعون الانتخابية كانت تزداد مع الانتخابات. وانتخابات 1995 شهدت أكبر رقم من الطعون الانتخابية⁽⁴⁾. وأن هذه الطعون ينظرها مجلس الشعب بعد أن تحققها محكمة النقض، وذلك طبقًا لحكم الدستور. وقد حفظت تقارير محكمة النقض في هذا الشأن الكثير من وقائع الانتخابات، من حيث عدم الضبط وعدم انتظام السجلات المقيد بها أسماء الناخبين، ومن حيث ما يحدث

(1) النظام السياسي مجموعة أبحاث، المحرر د. علي الدين هلال. بحث «المشاركة السياسية» د. السيد عبدالمطلب غانم. المركز العربي للبحث والنشر 1982. القاهرة ص 41-42.

(2) إصلاح النظام الانتخابي. سبق ذكره. بحث الدكتور مصطفى كامل السيد ص 60.

(3) المرجع السابق. البحث السابق ص 62.

(4) المرجع السابق. عمرو الشوبكي ص 95.

من تدخلات وما يصطنع من بطاقات للتصويت.. وتتضمن الكتب والمقالات الصحفية التي نشرت أطرافاً من هذه التحقيقات وقائع كثيرة يمكن الرجوع إليها والتعرض لها بشيء من التفصيل إن كان في مجال البحث متسع⁽¹⁾.

رابعاً: إن المحكمة الدستورية العليا، أبطلت انتخابات مجلس الشعب المشكل في 1984، ثم أبطلت انتخابات مجلس الشعب المشكل في 1987، ثم أبطلت انتخابات مجلسي الشعب المشكلين في 1990 و 1995. وبهذا فإن ثمة أحكاماً قضائية قضت بأن الهيئات النيابية التي تشكل الهيئة التشريعية طبقاً للدستور المصري، وتكتسب السلطة التنفيذية شرعية نشاطها من أنها تتبع وتنفذ القوانين التي تصدرها هذه الهيئة، كانت هيئات باطلة لمدة ست عشرة سنة متصلة، ويتلوها المجلس النيابي الحالي المشكل في سنة 2000 وثمة طعون انتخابية لا تزال منظورة بشأنه، وإذا كانت المحكمة الدستورية في كل من أحكامها هذه أشارت إلى أن بطلان تشكيل مجلس الشعب لا يؤثر في شرعية ما أصدره من قوانين وتشريعات خلال فترة انعقاده ونشاطه فقد كان ذلك من المحكمة تطبيقاً لمبدأ قانوني يتعلق بوجوب الإقرار بالأمر الواقع مراعاة لصالح من خضعوا لهذا الأمر الواقع دون أن يكونوا مشاركين فيه، ونشأت لهم مراكز قانونية وترتبت لهم أو عليهم لغيرهم حقوق، بما لا يجوز معه إهدار هذه الأوضاع. ولهذا المبدأ تطبيقات قانونية عديدة تتعلق بفكرة «المالك الظاهر» و«الوارث الظاهر» و«الموظف الفعلي»... إلخ. ولكن هذا الوضع لا يخل بحقيقة أن الهيئة التشريعية لم يكن لها وجود شرعي في تقدير إحدى مؤسسات الدولة ذاتها وهي المحكمة الدستورية، وذلك لمدى يصل إلى العقدين من السنين.

خامساً: إن رئيس الجمهورية كان هو ذاته رئيس الاتحاد العربي الاشتراكي في عهد التنظيم السياسي الشعبي الوحيد طبقاً للمادة 5 من دستور 1971 قبل

(1) انظر مثلاً كتاب «استقلال القضاء ولجنة الانتخابات»، تأليف يحيى الرفاعي وآراء: طارق البشري، محمد سليم العوا وسعد أبو السعود ومجدي مهنا. المكتب العربي الحديث. القاهرة سنة 2000.

تعديل النظام. ثم صار وهو رئيس للاتحاد الاشتراكي رئيسًا لمنبر الوسط، فلما صار المنبر حزبًا مع انتخابات مجلس الشعب في نوفمبر 1976، صار هو رئيس حزب مصر العربي الاشتراكي الوارث لمنبر الوسط، ثم شكل الحزب الوطني الديمقراطي ورأسه وانضم إليه فيه الغالبية من قيادات وقواعد حزب مصر العربي الاشتراكي. بمعنى أن رئيس الجمهورية الممثل للحكومة انتقل إلى الحزب الجديد فانتقل معه أعضاء الحزب كلهم (إلا آحادًا صعب على كرامتهم أن يهرولوا لحزب جديد بمجرد إشارة من الرئيس، وصاروا من المعارضة). ثم لما تولى رئيس الجمهورية الجديد رئاسة الجمهورية في أكتوبر 1981 صار هو رئيس الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم وجمع ويجمع بين الرئاستين، وهو من يشكل الحكومة والوزارة، وحزبه هو من يحوز أغلبية في مجلس الشعب تبلغ عادة ما لا يقل عن 90 ٪ من الأعضاء، ولم تقل أبدًا ولا في التزوير اليسير عن 90 ٪ من الأعضاء. والعناصر القيادية هي ذاتها في الحكومة وفي الحزب وفي مجلس الشعب، بما يتأكد به أن ثمة دمجًا والتحامًا بين هذه التكوينات الدستورية والسياسية الثلاثة. وأن ثمة توحيدًا أيضًا في رئاستها الفردية.

●● عاشرًا:

عندما صدر دستور 1971 كانت حالة الطوارئ معلنه، منذ قيام حرب 1967، وكان القانون رقم 162 لسنة 1958 هو ما ينظم حالة الطوارئ، ويجيء إعلانها في حالة الحرب أو التهديد بها أو حالات الاضطرابات الداخلية أو الكوارث العامة مثل انتشار الأوبئة. وإعلان حالة الطوارئ بموجب هذا القانون يكسب رئيس الجمهورية سلطات أهمها وضع القيود على حرية الاجتماع وحرية الانتقال والإقامة والمرور، كما يحيز له القبض على الأشخاص واعتقالهم وتفتيش المنازل والأماكن، كل ذلك دون التقييد بقانون الإجراءات

الجنائية وبما ينظمه من حقوق للأفراد وسلطات مقيدة للدولة. ويزيد على ذلك أن حالة الطوارئ تمكن رئيس الجمهورية من تكليف أي شخص بأن يؤدي عملاً ما ويخول رئيس الجمهورية أن يفرض الرقابة على الصحف والنشرات والمطبوعات والرسائل والمحركات والرسوم، ويخوله أيضاً سلطة الاستيلاء على أي عقار أو منقول وفرض الحراسة عليه، مع إمكان إخلاء المناطق وعزلها.

وهنا نلاحظ فكرة تجميع السلطات في يد الممسك بسلطة الطوارئ، فهو ينفذ أوامره وقراراته بواسطة الشرطة، فإن لم تسعف فبواسطة القوات المسلحة. وهو يملك أن يفرض العقوبات والجزاءات على كل من يخالف أوامره ونواهيه، وله أن يفرض من أنواع العقوبات ما يصل إلى الأشغال الشاقة. وهو ينشئ محاكم أمن الدولة، ويملك أن يقرر طريقة تشكيلها من قضاة فقط، أو من الضباط وحدهم، أو أن تكون ذات تشكيل مختلط من القضاة والضباط، وكل هذه المحاكم تخضع أحكامها لتصديق رئيس الجمهورية.

وبقيت حالة الطوارئ مفروضة حتى رفعت في شهر يونيه 1980، وعندما رفعت كانت هناك مجموعة من القوانين صدرت من قبل، أيام الرئيس السادات، وتتيح للسلطة التنفيذية الكثير من السلطات وإمكانات اتخاذ التدابير الاستثنائية، وقد سبقت الإشارة إليها، ومنها قانون حماية الوحدة الوطنية الذي كان صدر برقم 34 لسنة 1972، وقانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي الذي صدر برقم 33 لسنة 1978، ثم قانون حماية القيم من العيب الذي صدر برقم 95 لسنة 1980 الذي صدر في شهر مايو قبيل رفع حالة الطوارئ. وبقيت حالة الطوارئ مرفوعة حتى اغتيل الرئيس السادات في أكتوبر 1981، فأعيد فرضها من جديد، وصدر قانون برقم 50 لسنة 1982 بتعديل بعض أحكام القانون الذي ينظمها رقم 162 لسنة 1958. وذلك في يولييه 1982. وكانت حالة الطوارئ تجدد كل سنة ثم صارت تجدد لثلاث سنوات فثلاث سنوات وهكذا حتى انتهى حكم حسني مبارك في سنة 2011 بعد الثورة.

والحاصل أن المتابع لحالة الطوارئ في التاريخ المصري الحديث على كثرة ما فرضت منذ 1939 (وكان اسمها الأحكام العرفية طبقاً للقانون المنظم بها الصادر في 1923 والقانون الصادر في سنة 1954، ثم سميت حالة الطوارئ مع القانون رقم 162 لسنة 1958) يلحظ أنها كانت تفرض مع إعلان حالات الحرب، وفرضت لأول مرة مع الحرب العالمية الثانية في سبتمبر 1939 ورفعت بعدها. وفرضت مع حرب فلسطين في مايو 1948، ثم رفعت مع العدوان الثلاثي على مصر في سنة 1956 واستمرت مدة طويلة حتى 1964. ثم رفعت، وفرضت مع حرب 1967. وهي لم تفرض في غير حالة الحرب إلا مع حريق القاهرة الحادث في يناير 1952 وكانت مصر وقتها في حالة شبه حربية بسبب إلغاء الحكومة لمعاهدة 1936 مع الإنجليز، فصار الوجود العسكري الإنجليزي في مصر وجوداً عدوانياً، وبدأت حركة كفاح القنال بنوع من المقاومة الشعبية الضيقة التي تتخذ أسلوباً من أساليب حروب العصابات، ووقع حريق القاهرة في هذا السياق وأتبعه إعلان حالة الطوارئ.

ولكن إعلانها في أكتوبر 1981 كان مع اغتيال الرئيس السادات، وجاء إعلانها بعد انتهاء الحرب مع إسرائيل بوجه رسمي وتوقيع مصر اتفاقية السلام معها واعتراف مصر بإسرائيل وتبادل التمثيل السياسي معها. يأتي إعلان حالة الطوارئ هذه المرة مع السلام وليس مع الحرب، والمفروض أن ما يتعلق بعمليات الإرهاب الداخلي وأحداثه، إنما تتكفل به القوانين العادية وأجهزة الأمن. وعلى كل حال فإن أحداث الإرهاب المحلي انتهت وبقيت حالة الطوارئ وامتدت مدتها بما يجعلها أكثر مدة متصلة حتى الآن وهي تجاوز الثلاثين سنة حتى انتهت بعد ثورة 2011. ومن ثم، فإنها بسلطانها تضاف إلى ملامح الحكم ونظام الدولة في هذه المرحلة. ويمكن القول إنه خلال المدة من بدء العمل بدستور 1971 حتى الآن لم ترفع حالة الطوارئ إلا من يونيو 1980 حتى أكتوبر 1981 أي مدة سنة

وأربعة أشهر، ولذلك حق القول إنها من ملامح النظام السياسي وملامح نظام الحكم خلال الفترة عينها.

•• حادي عشر:

فور أن سيطر الرئيس السادات على أوضاع الحكم كاملة قام بإخراج الناصريين المعارضين له مما كانوا يسيطرون عليه من مفاتيح السلطة السياسية، وذلك في مايو 1971. حتى أصدر قرارًا بحل مجالس إدارة النقابات المهنية، ومن أهمها نقابة المحامين ونقابة الصحفيين ونقابة المهندسين ونقابة الأطباء البشريين وأجريت الانتخابات في النصف الأخير من العام ذاته؛ وذلك ليتخلص من مؤيدي النظام الناصري في هذه النقابات ذات الأهمية الحيوية، لما تضم من نخب مهنية يتكون منها جهاز الدولة في الغالب والهام من مستوياته. فحل مصطفى البرادعي في نقابة المحامين محل أحمد الخواجة، وحل في الصحفيين علي حمدي الجمال محل كامل زهيري، وحل عبد الخالق الشناوي في المهندسين محل علي زين العابدين، وهكذا في النقابات المهنية الأخرى وفي أعضاء مجالس الإدارة.

ولم يكن المطلوب وقتها وفي هذا الظرف السريع تنصيب أهل الثقة فقط للنظام الجديد، بل كان المطلوب العاجل تنحية من اعتبرهم النظام الجديد أنصارًا للنظام الناصري السابق؛ لذلك فإن بعض هذه النقابات ما لبث أن اتخذ موقفًا غير موات للرئيس السادات، لا سيما بعد أن حدثت حركة طلبة الجامعة ومظاهراتهم في يناير 1972 فأيدوا هذه المظاهرات. ولكن النظام احتل هذه المواقف حتى جرت حرب 1973 واسترد شيئًا من العافية السياسية، فبدأ يفرض أنصاره، ويلحظ ذلك في نقابة المحامين بعد البرادعي وفي المهندسين

بعد الشناوي، وذلك بصفة خاصة⁽¹⁾. وصارت النقابات المهنية في عمومها إلى مواقف المساندة للحكومة، باستثناء ما كان من بعضها مع أحداث انتفاضة سنة 1977. واتجه الرئيس السادات إلى ربط النقابات برئاسة الجمهورية بالقرار الذي أصدره رقم 352 لسنة 1979 بتعيين رؤساء النقابات المهنية والعمالية مستشارين لرئيس الجمهورية بحكم مناصبهم ومع احتفاظهم بهذه المناصب النقابية⁽²⁾.

بالنسبة للنقابات العمالية اتبع الأسلوب السابق في إعادة تشكيل مجالسها في يونيو 1971، وبدأ الأمر يستقر فيها للحكومة من سنة 1975 تقريبًا. وكانت سهولة المسألة ترد من أن نظام الانتخاب المتصاعد للنقابات العمالية يجعل الانتخاب في المستويات الأعلى من مجالس الإدارة ذاتها وليس من الجمعيات العامة للعمال، فيصير الانتخاب على أكثر من درجة حتى يتكون الاتحاد العام. وذلك طبقًا للنظام القائم منذ العمل بالقانون رقم 91 لسنة 1959، وهو النظام الذي اتبعه واعتمده القانون الصادر في عهد السادات برقم 35 لسنة 1976، والذي زاد مركزية البنيان النقابي بمنح الاتحاد العام للعمال صلاحيات واسعة تتعلق بوضع اللوائح النموذجية بالاشتراك مع وزارة العمل.

وقد اتبع نظام السادات أيضًا سياسة قابضة في هذا الشأن؛ بأن كان حريصًا على أن يدمج بين مناصبي وزير القوى العاملة ورئيس الاتحاد العام لنقابات العمال. وذلك منذ سنة 1972⁽³⁾. يضاف إلى ذلك وجود القيادات النقابية العمالية في مجالس إدارة شركات القطاع العام وهو القطاع المسيطر على التجمعات العمالية الأساسية في البلاد. وهذا الوجود مع مجالس الإدارة كان يراد به في عهد عبد الناصر تطعيم الإدارة الفنية والبيروقراطية بعناصر عمالية. فصارت هذه

(1) النظام السياسي - ذكرى ثلاثين سنة من ثورة يوليو، بحث «جماعات المصالح»، أحمد فارس عبد المنعم، ص 255-268 المركز العربي للبحث والنشر، القاهرة 1982.

(2) المرجع السابق ص 294، 298.

(3) المرجع السابق ص 294، 298.

الوظيفة على العكس من ذلك في العهد التالي؛ إذ ساعدت على إعداد فئة عمالية مندوجة في البيروقراطية الإدارية في هذه الشركات، وصارت تشكل رباطاً وثيقاً من الدولة وعلى الحركة النقابية العمالية.

وعلى مدى الثمانينيات ركزت المعارضة السياسية في شق هام منها على النشاط في النقابات المهنية، وكانت الحركة السياسية ذات التوجه الإسلامي هي الأكثر نشاطاً، واستطاعت أن يكون لها ثقل واضح في تشكيلات النقابات المهنية الهامة، وبخاصة في نقابات الأطباء والمهندسين والمحامين. وكانت الدولة في هذه الفترة منشغلة بجهودها ضد نشاط جماعات العنف السياسي ذات التوجه الإسلامي وما كانت تقوم به من حوادث الإرهاب. فلما بدأت موجة الإرهاب تنحسر وتضعف من منتصف التسعينيات، صار لدى الدولة من الوقت وفضل الطاقة ما توجهه لوجود النشاط المعارض في النقابات المهنية.

ولا يتسع المجال لتفصيل ما يتعلق بصلة الدولة بالنقابات المهنية، وتكفي الإشارة إلى أمثلة لذلك مما أثبتته الأستاذ أحمد عبد الحفيظ عن كتاب «نقابة المحامين» مما عرفته هذه النقابة لأول مرة في تاريخها منذ إنشائها في سنة 1912، مما عرفته من عبث بصناديق الانتخابات في 1979، ثم ما حدث بعد ذلك في انتخابات 1985 و 1989، وكذلك حل مجلس النقابة بقانون صدر برقم 125 لسنة 1981 وتشكيل مجلس بديل وفرضت الحراسة على النقابة لسنوات عديدة⁽¹⁾. وهذا الوضع ذاته تكرر في نقابة المهندسين وبقى قائماً، وقد صدر القانون 100 لسنة 1994 ليقوم صعوبات لم يعرفها النظام الانتخابي من قبل؛ وليمكن بذلك من فرض الإدارة الحكومية للنقابات عن طريق وزارة العدل.

ومن جهة أخرى فإن المتابع يلحظ أن الهيكل التشريعي لمصر، قد تغير وتعديل على مدى السنوات الأربعين الماضية، في كل من مجالات النشاط الاجتماعي

(1) نقابة المحامين. صورة مصر في القرن العشرين. أحمد عبد الحفيظ. مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام القاهرة 2003.

والاقتصادي بسبب تباير السياسات المتبعة عما كانت عليه من قبل. كل ذلك جرى إلا ما كان مع قانون تنظيم الجمعيات والمؤسسات الذي كان قد صدر في عهد جمال عبد الناصر في مارس سنة 1964 برقم 32، وهو قانون كان يمنح جهات الإدارة الحكومية سلطات عديدة على الجمعيات الخاصة، من جهة تأسيسها أو من جهة نوع نشاطها أو من جهة وجود الرقابة الحكومية عليها. وبقي هذا القانون بعد العمل بدستور 1971 على حاله حتى صدر القانون رقم 153 لسنة 1999⁽¹⁾. وقد قضت المحكمة الدستورية بعدم دستوريته لأنه لم يعرض على مجلس الشورى، رغم أنه في تقرير المحكمة الدستورية من القوانين المكملة للدستور الواجب عرضها على هذا المجلس بنص الدستور. فعاد القانون الصادر في 1964 للعمل من جديد حتى صدر القانون الأخير رقم 84 لسنة 2002. بمعنى أن قانون سنة 1964 ظل إحدى وثلاثين سنة معمولاً به في عهد دستور 1971. ولم يكن القانون الأخير في أحكامه أكثر إطلاقاً لحرية الجمعيات، لا في تكوينها ولا في وجود نشاطها، ولا كان أقل رقابة وهيمنة عليها من جهات الرقابة الحكومية.

● ثاني عشر:

نظام حكم 23 يوليو تميز في ظني بأنه أولاً نظام تندمج فيه سلطات الدولة، السلطة التشريعية تندمج في السلطة التنفيذية، ويكون القضاء محاطاً بهذا التوحيد بين من يصدر له القوانين ومن يملك قوة التنفيذ المادية. وهو ثانياً نظام لا يؤمن بالحزبية فهو لم يكن نظام حزب واحد كما قال عن نفسه؛ لأن الحزب الواحد الذي أنشأه دائماً لم يكن حزباً مؤسساً باستقلالية عن جهاز الدولة، ولا كان

(1) يمكن الرجوع إلى بحث «المنظمات الأهلية والدولة في مصر»: من السكون إلى الحركة، دراسة للصراع حول قانون الجمعيات الأهلية. فيفيان فؤاد، نادية رفعت، سمير مرقص. قدمت إلى مؤتمر المنظمات غير الحكومية والحكومية في العالم العربي. القاهرة مارس سنة 2000.

صاحب قرار يصدر من داخله متميزاً عن الدولة، ولا كان صاحب أداء ووظائف متميزة عن أجهزة الدولة الأمنية والمعلوماتية والإعلامية. بل كان واجهة للدولة. وهو ثالثاً نظام يقوم في قمة السلطة الموحدة المندمجة، على قيادة فردية لشخص واحد.

اختلف النظام من منتصف السبعينيات من حيث الصورة فقط، وبقي النظام الدستوري كما هو. فلا يقوم فارق هام بين خريطة توزيع السلطات في دستور 1971 وبين هذه الخريطة في دستور 1964 أو في «الواقع الدستوري السابق على دستور 1964». ولكن جاء وجه الاختلاف في أن المجلس النيابي التشريعي الذي وجد في الخمسينيات والستينيات أحياناً واختفى أحياناً أخرى، هذا المجلس وجد بصفة ثابتة ودائمة في ظل دستور 1971 بانتخابات تجرى تبعاً. ووجه الاختلاف التالي أن النظام السياسي أقر في السبعينيات بالتعددية الحزبية بدلاً من مبدأ الحزب الوحيد الذي كان مقرراً من قبل.

ولكن يظهر من العرض السابق أن جرى ثمة اندماج بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والحزب الحاكم. فبقيت هذه التكوينات الثلاثة تتمثل في ذات الأشخاص والأفراد على مدى أربعين سنة؛ وذلك بالنسبة للقيادة الفردية المتبوثة رئاسة الدولة ورئاسة الحزب، وبالنسبة لهيمنة السلطة التنفيذية من خلال رئاسة الجمهورية على المجلس النيابي، وبقي النظام في حقيقته هو نظام الاحزاب باعتبار أن الحزب الحاكم بقي لا يعدو أن يكون واجهة لسلطة الدولة المركزية.

وقد لاحظ الدكتور نزيه نصيف الأيوبي منذ سنة 1989 أن الرئيس السادات جعل الدعوة إلى الحرية والديمقراطية هي أهم ما يختلف فيه عن برنامج الرئيس عبد الناصر. «ومع ذلك فقد انتهى السادات إلى جمع عدد من المناصب والألقاب يفوق كثيراً ما كان لعبد الناصر... (منها) رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء، القائد الأعلى للقوات المسلحة، الرئيس الأعلى لقوات الشرطة، رئيس الهيئة

القضائية، رئيس الحزب الوطني الديمقراطي (الحاكم)، مفوض عام في جميع المجالات العسكرية والاقتصادية والاتفاقات المتصلة بالأمن القومي، كذلك كان الرئيس مسيطراً على مجلس الصحافة»⁽¹⁾.

وفي تقديري أنه مع بقاء ظاهرة الاندماج في الرئاسة بين السلطات والهيئات، بعد وفاة الرئيس السادات، فإن الظاهرة تكون أفدح. وصار الوضع أن ثمة سلطة تشريعية ولكن بغير استقلال، وثمة سلطة قضائية ولكن محاط بها، ولوزارة العدل نفوذ كبير في إدارتها. وثمة أحزاب ولكنها حزب حاكم مندمج في السلطة ورئاسة الدولة، وأحزاب معارضة تقوم بنشاط صحفي وباجتماعات لأعضائها في الغرف والقاعات المغلقة ولا تصل إلى مؤسسات الدولة بنفوذ ذي أثر. وثمة صحافة خاضعة للسيطرة، ونقابات وجمعيات خاضعة للسيطرة من جانب أجهزة الدولة.

وإذا كان عبد الناصر وجد مقاومة ومعارضة من داخل السلطة ومن سموا بمراكز القوى في القوات المسلحة أيام المشير عبد الحكيم عامر، وإذا كان السادات قد وجد مقاومة ومعارضة في فترة وهو يغير مسار دولة ومجتمع وينقلهما من الاستقلال إلى التبعية كما يعبر عن ذلك عادل حسين⁽²⁾. فإن السلطات التي يملكها رئيس الدولة في عهد حسني مبارك لم يرق لها في ماضي النظام نفسه ما يماثلها في تفرداها.

والحاصل أن السلطة السياسية تكون بالمشاركة عند تعدد الحائزين عليها أفراداً وأجهزة. وتكون أيضاً بنوع من المشاركة حتى إذا انفرد بها أحد القادة الرؤساء، ولكنه كان يواجه ضغوطاً ومخاطر من خارجها تجعله دائماً على حذر في التنبيه والحساب وتقدير الخطوات وردود الفعل. وتكون مشاركة أيضاً إن كان

(1) الدولة المركزية في مصر.. الدكتور نزيه نصيف الأيوبي. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت 1989 ص 152.

(2) الاقتصاد المصري من الاستقلال إلى التبعية. دار الوحدة. لبنان. جزءان، سنة 1980

من يشغلها يشغلها لمدة محدودة ويتلوه غيره وهكذا، فيمكن للأجهزة أن تستقل عن الأشخاص لامتداد عملها وقصر عدد من يتولون رئاستها على التوالي.

أما إذا حدث الانفراد بالسلطة بغير مشارك في اتخاذ القرار، وبغير تهديدات لها ولا مخاطر خارجية عليها، وعلى امتداد زمان لا ينتهي بتداول، فإنه في هذه الحالة تكون السلطة قد تشخصنت أي اكتسبت سمات العمل الخاص. وتكون الدولة -أهم الهيئات العامة وأدومها وأبقاها- قد انتقلت من العموم إلى الخصوص، فصارت شأنًا خاصًا للقائم عليها.

والحمد لله..

الفصل السادس

دور مؤسسات الدولة

في مكافحة الفساد⁽¹⁾

•• أولًا:

موضوع الندوة هو «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» ويتعلق الجانب الذي تعرضه هذه الورقة بـ «دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد». ومن الواضح أنه يتناول ما يُفترض أن تقوم به مؤسسات الدولة الحديثة، بمعنى أنه موضوع نظري في الأساس، ولكنه بطبيعة الحال لابد أن يكون متصلًا «بواقع» البلاد العربية، ومن ثم فهو يتعين أن يكون موضوعًا تمسّ أوضاعه النظرية المشاكل والخصائص التي تبدو الآن في البلاد العربية.

أتصور أن تعريف الفساد الذي تقترحه الورقة التحضيرية للندوة وهو «تخصيص الموارد وتوزيع العائد الاقتصادي وفق اعتبارات المصلحة الخاصة، وليس وفق الصالح العام أو بالتضاد معه»، وأن ثمة فسادًا كبيرًا يتأتى من استغلال المنصب العام لمصالح خاصة، عن طريق العطاءات والمناقصات العامة

(1) دراسة مقدمة إلى ندوة نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، ونشرت في كتاب أصدره المركز في ديسمبر 2004.

الكبيرة، وبيع القطاع العام والقروض غير المأمونة، وأن ثمة فسادًا صغيرًا عن طريق مثل الرشوة والوساطة ويمكن أن نضيف «الاختلاسات» طبعًا.. تعريف صحيح، وفيه دقة، ويصلح أساسًا حاكمًا وضابطًا لموضوع الندوة، ويغطي غالب وجوه الفساد، بالنظر إلى الطبيعة الحالية للتعريف.

لكن ظاهرة الفساد في ظني أعمُّ من أن تكون مقصورة على الجانب المالي، مهما كان الجانب المالي يمثل الغالب من حالاتها، لأن الظاهرة لا تلازم فقط تخصيص الموارد الاقتصادية أو توزيع العائد الاقتصادي، ولكن تعم وتشمل تخصيص «الشأن العام» برمته، وتحويل الشأن العام للجماعة إلى شأن خاص، سواء لأفراد حاكمين أو لجماعة صغرى حاكمة ومسيطرة مثل حاكم يتاح له توقيع معاهدة تسليم مع عدو لمجرد أن يبقى في الحكم. الفساد فرع من ظاهرة شخصنة الشأن العام، وتحويل الشئون العامة إلى شئون خاصة، في بواعث إصدار التصرفات العامة، وفي تحقق ثمرات هذه التصرفات.

و«الوساطة» مثلًا المضروب بها المثل للفساد الصغير في التعريف المقترح، لا يكون العامل المالي عادة الدافع إليها، وإلا كانت رشوة، والرشوة هي ما كانت فعلًا يؤديه شخص ذو منصب عام لقاء مال نقدي أو عيني أو هدية أو أي مقدمة أخرى. والمقدمة التي يمكن أن تتحقق بها الرشوة يمكن أن تكون اتصالًا جنسيًا حسبما حكمت المحاكم بذلك. إنما الوساطة فعل ينتج عن دوافع أكثر شمولًا من الناحية الاجتماعية، ومنها ما يتعلق بالانتماءات الإنسانية كمن يعين في مناصب عامة أهل قرابته، أو أفرادًا من طائفته، أو ناسًا من قريته، فهو يفعل ذلك مستجيبًا لنداء الانتماء المشترك الذي يربط ما بينه وبين هؤلاء، ويعلو هذا الانتماء الفرعي عنده على الانتماء العام إلى الجماعة السياسية في عمومها، والذي تتشكل به الدولة ويكون وحده شرط الانتماء المؤهل لتولي وظائفها (فضلاً عن الشروط المهنية والعمرية والتخصصية والتدريبية المتعلقة بنوع المنصب المقترح).

إن الحديث في هذه الورقة يتعلق بـ«دور مؤسسات الدولة» ومن ثم وجب عند التعرض له من النواحي ذات الطابع النظري وغيرها، ألا يقتصر الأمر على الفساد المالي، بل يتعامل مع مؤسسات الدولة القائمة على أعم الشئون العامة وأكثرها شمولاً بالنسبة إلى الجماعة السياسية والجماعات الفرعية المتصلة بها، على تنوعها وتداخلها.

● ثانيًا:

الفساد إذن ظاهرة تتعلق بتحول الشأن العام للجماعة إلى شأن خاص، لفرد أو أفراد أو جماعة صغرى وهو تحول المصلحة العامة للجماعة المعينة إلى مصلحة خاصة لأفراد أو لجماعات أضيق. ونحن عندما نتكلم عن أي أمر عام، سواء أكان شأنًا عامًا أم مصلحة عامة أم مالا عامًا، إنما نتكلم عن الجماعة الموصوفة بالعموم، وما يتعلق بطريقة إدارة شئونها، وتنظيم أمورها، والسعي إلى تحقيق مصالحها، وهذه الأمور لا يقوم بها إلا أفراد وأشخاص بأعيانهم، فالجماعة بجمعها كله لا تستطيع أن تنظم شئونها للاستحالة المادية في أن تجتمع كلها للبحث ثم للتقرير ثم للتنفيذ في كل أمر يومي ودوري تواجهه، ومن اللازم أن تندب لذلك بعضًا من رجالها يقومون بهذه الأمور.

لكن الإنسان، أي إنسان، تقوده تجاربه الذاتية وتشده مصالحه المرئية المحسوسة، ويتداخل ذلك كله بأي شأن أعم يعرض له، فهو لا ينظر إلى المسائل إلا من خلال نفس لها وجهة ومصالح، وتشكل ذاتي معين، وهو تشكل يتصل بالشئون الخاصة للمحيط الذي يعيش فيه. وتطرح مشكلة التنظيم والعمل للشأن الجماعي في لبها هذه المعضلة، وتقترح لها الحلول والبدائل، بما يجعل النشاط الفردي يدور في إطار التعبير عن الشأن الجماعي العام ويحقق أهدافه، بأقل قدر ممكن من تأثير ذاتيات مصدري القرار أو منفذيه. المسألة هي إذن كيف

يمكن للإنسان المنوط به العمل العام أن يتجاوز ذاتيته عندما يتناول الشأن العام باحثًا أو مقررًا أو منفذًا؟

طبقًا للنظم والنظريات السياسية والتنظيمية الحديثة، دستورية كانت أم إدارية، مما يمثل ما بلغته البشرية الآن من أساليب توفير الإمكانيات ليتجاوز الفرد فرديته، وهو يؤدي العمل العام، يتبدى عدد من المبادئ والأصول التنظيمية التي يلزم توافرها:

أولها: أن يصدر القرار عن جماعة وليس عن فرد، لأنه كلما تشارك الناس في أمر جاوز كل منهم ذاتيته في التصدي له، وإن ما يحكم المجتمعين في اجتماعهم هو المشترك العام الذي يجمعهم، وكلما استبعدت أيضا الخصوصيات الفردية التي لا يتشاركون فيها، وكذلك كلما زاد عدد المجتمعين، وتنوعت أوضاعهم الاجتماعية؛ انحصر المشترك العام بينهم في الجوانب المحددة المطلوبة. ومن هنا يظهر مبدأ «جماعية القرار».

ثانيها: أن يصدر القرار كلما أمكن ذلك من هيئات متعددة، وليس من هيئة واحدة، لأن أية هيئة واحدة وإن تكونت من أفراد عديدين، فهي مع الوقت ومع طول المكث والممارسة واستمرار التعايش المشترك بين أفرادها، إنما تظهر للهيئة والأفراد المجتمعين بها ذاتية خاصة لها، فيميل المشترك العام من بعد إلى أن يصير شأنًا شبه خاص. كذلك وجب أن يتداول القرار الواحد عددًا من الهيئات، ويتعين ألا تكون الهيئات المتعددة «مستنسخات» من بعضها، في طريقة التشكيل، ولا في جوانب النظر والتقرير المطلوب بحثها وتقريرها، وإلا لم يتحقق بتعددتها التنوع المطلوب. إنما يتعين أن تتنوع طريقة التشكيل بالتعيين أو بالانتخاب مع تنوع الشروط المشروطة للتأهل للعمل، كما يتعين أن يتنوع البناء المؤسسي، بالهرمية الرئاسية المرءوسة، أو بالتساوي الأفقي في المشاركة بالتصويت، كما يتعين أن تتنوع الاختصاصات التي تتعرض لها كل هيئة بالنسبة

إلى الأمر المعني، فتتعدد الاختصاصات وزاوية النظر التخصصي في أي أمر من الأمور. ومن هنا يظهر مبدأ «تعدد الهيئات» أو تعدد المؤسسات أو السلطات، أيًا كانت التسمية التي تستخدم اصطلاحًا.

ثالثها: لا يكفي قيام هذا التعدد بين الهيئات، بل لابد ألا يكون في مكنة أي من هذه الهيئات أن ينشئ الأخرى، ولا أن يشكّلها، أو يكون له أثر في تشكيلها وفقًا لمشيئته، وبموجب أية سلطة شرعية أو فعلية عليها. كما يتعين ألا يكون في مكنة أي من الهيئات تجاه الأخرى أن تنفيها أو أن تحلّها وتعيد تشكيلها. وإذا كان لأي من الهيئات مكنة حل أو إلغاء تجاه الأخرى، فهي تكون تابعة لها، دائرة في فلكها، ويكون بقاء التابع حتى إن خالف متبوعه مع القدرة على نفيه، مجرد سماح ومحض أريحية. والسماح والأريحية لا تبنى بهما المؤسسات، ولا تكون المعوّل عليه في رسم العلاقات وتقنين أوضاع المعاملات.

ولا يجوز أن يكون وجود هيئة واستمرار عملها معلقًا على محض مشيئة هيئة أخرى، وإلا اعتبرت ملحقة بها غير مستقلة عنها. وإذا جاز لأي من الهيئات أن يكون له وجه استطاعة على هيئة أخرى، من حيث الحل أو الإلغاء أو إعادة التشكيل، فلا تنتفي التبعية في هذه الحالة، إلا أن يكون للهيئة الأخيرة مكنة مقابلة وموازية لمكنة الهيئة الأولى في الحل أو الإلغاء، أو أن يكون الحل أو الإلغاء مشروطًا بإعماله بشروط منضبطة، وتحت إشراف جهة ثالثة ورقابتها، وأن يكون متاحًا لهذه الجهة الثالثة النظر بالاعتماد أو الإلغاء للسلطة التمثيلية المستخدمة.

ومن ثم يزول وصف التبعية الناتج عن إمكان الحل لجهة على أخرى بقيام سلطات متبادلة ومتقابلة بينهما، وبما تملكه كل منهما على الأخرى من إمكانيات متساوية أو متقاربة، مثل ما يملكه المجلس النيابي من إسقاط الحكومة مقابل ما تملكه هي من حل المجلس النيابي، أو تقوم سلطة ثالثة بالتحقق من استخدام أي من الجهتين سلطته بالشروط والضوابط المقررة. ولا يقوم تعدد إلا باستقلال

كل من الجهات المعنية عن الأخرى، ولا يقوم استقلال إلا بالتوازن بين هذه الهيئات، ولا تقوم استطاعة لجهة على أخرى، في إطار التعدد، إلا باستطاعة مقابلة موازية وموازنة، وإلا استوعب المستطيع الآخر وأخضعه وصار محسوباً عليه. ومن هنا يظهر «مبدأ التوازن» بين الهيئات المتعددة.

رابعها: أن تقوم الصفة التمثيلية لدى كل من هذه الهيئات، سواء كانت تمثيلية مباشرة إذا كان التشكيل بالانتخاب من أسفل إلى أعلى، أم كان بطريقة غير مباشرة. والتمثيل يرد بالاختيار الانتخابي من القواعد، كما في الانتخابات العامة أو الاستفتاءات الشعبية، كما يرد من الجمعيات العامة أو الاستفتاءات الشعبية، وكما يرد من الجمعيات العامة التي تمثل جمهور أصحاب مشروع ما، سواء كان شركة مساهمة أم جمعية خيرية أم نقابة عمالية أم مهنية أم نادياً اجتماعياً أم رياضياً. كما أن ثمة نوعاً آخر من التمثيل يرد بالنيابة أو بالتفويض عندما يجري بطريق التعيين في الهيئات التي تتشكل بأسلوب هرمي رأسي.

وما من قائم على شأن عام إلا ويكون نائباً عن غيره، وذلك أنه يمثل الجماعة العامة في التحليل النهائي، وحق الجماعة لا يُرد إلى أحد من الناس أبداً، وفي الفقه الإسلامي هو مردود إلى حق الله سبحانه وتعالى، فحق الجماعة من حقوق الله تعالى، وما يراه المسلمون حسناً فهو عند الله حسن مطلوب من الله فعله، وما يرونه قبيحاً فهو عند الله قبيح مطلوب من الله تركه. وفي الفقه الوضعي مردود إلى مبدأ سيادة الأمة بحسبانها مصدر السلطات في المجتمع، والجماعة لا تتجلى في فرد منها أبداً، ولا تتجلى في هيئة واحدة أبداً، بل هي في إرادتها العامة تتجلى في هيئات متعددة يوازن كل منها الأخرى، ويكمل عمله ويقيد إطلاقه.

وما من ذي سلطة في شأن عام يكون أصيلاً عن نفسه في إعمالها، وحتى ملوك أوروبا المستبدون في العصور الوسطى كانوا يستندون إلى فكرة «التفويض الآمري» الصادر إليهم من السماء، فهم لم يستطيعوا أن يدعوا أصالة لأنفسهم

على الرغم من ممارستهم الاستبداد الفردي المطلق، والتوريث الأسري للسلطة. والوضعيون المحدثون يتكلمون عن النيابة عن الشعب حتى إن كانوا نازيين أو فاشيين، والديمقراطيون المحدثون يصرون عن مبدأ السيادة الشعبية، والفقه الإسلامي يصدر عن البيعة عن الأمة والنيابة عنها في إطار الشريعة الإسلامية المنزلة، ويشرط حراسة الدين والدنيا.

ومبدأ التمثيل بأي من هذه الأصول الفلسفية التي ينحدر منها، لا بد أن يكون ذا تحقق فعلي، من انتخاب أو نيابة أو اختيار، وهو يفقد وجوده، بل شرعيته، بتجاوز شروط الولاية أو النيابة، لأنه ما من نيابة إلا وهي محدودة لا تقبل التجاوز، ومقيدة لا تقبل الإطلاق، ومشروطة لا تقبل الانفلات من شرطها. وإذا لم تتحقق إرادة التمثيل أو النيابة فقد انكسر وعاء الشرعية في ممارسة السلطة العامة، وتغدو الممارسة عدوانًا بحثًا من فرد أو أفراد أو جماعة ضيقة، وذلك لغلبة الشأن الخاص عليهم فيما يمارسون من سلطة عامة. ومن هنا يظهر «مبدأ التمثيل والنيابة» بوصفه مبدأ ضروريًا للشأن العام.

خامسها: كما أنه لا بد من الجماعية في اتخاذ القرار ليكون معبرًا عن الشأن العام للجماعة، فإنه كذلك لا بد من التغيير والتبديل في تولي المناصب العامة ذات القرار، التأقيت والتداول هما صنو الجماعية والمشاركة، وذلك فيما يؤديه كل من الأمرين في تحصين القرار بقدر الإمكان من أن يُستوعب في الإرادة الذاتية لمصدره أو في المصلحة الشخصية له. والجماعية مشاركة للعديد في ذات المنصب ذي القرار في لحظة اتخاذ القرار، والتأقيت والتداول هما مشاركة في المنصب ذي القرار عبر السياق الزمني، ليبقى النهر الواحد متجدد المياه دائمًا، فهو نفسه وهو غيره معًا. والتأقيت يشمل الفرد ذا السلطان كما يشمل الهيئة أو الجماعة أو المجالس المكونة من أفراد عديدين.

إن التداول هو العنصر الأساسي الذي تستقل به الوظيفة العامة عن شاغلها وينفصل به المنصب العام عن شخص من يعمل به مستخدمًا سلطانه، والمنصب هو الأكثر دوامًا واستقرارًا، ولأن شاغله يتغير فهو يكون الطارئ على المنصب والمرتل عنه. وبغير هذا التغير والتبديل يندمج المنصب العام في شاغله فيصير شأنًا خاصًا له ويصير المنصب ملحقًا بشئونه الخاصة، بما يفقده موضوعيته وعموميته. وهذا ما يمكن أن يعبر عنه «بشخصنة» الدولة أو «شخصنة» الهيئة والتي يبقى أفرادها فيها بغير انقطاع. ومن ثم يفقد المنصب العام شرعية أدائه للشأن العام، ويفقد شاغله شرعية قيامه بهذا الشأن العام. ومن هنا يظهر «مبدأ التداول» بوصفه مبدأ ضامنًا للقيام على الشأن العام.

.. ثالثًا:

تنبني النظرية القانونية للمؤسسات العامة في ظني على عدم شخصنة التشكيل المؤسس، ولا تنتفي «الشخصنة» إلا بتوافر المبادئ الخمسة السابق ذكرها، وهي الجماعية وتعدد الهيئات وتوازنها والنيابية والتداول. وأنا هنا لا أنقل من كتب مدرسية، وإنما أوضح هذه المبادئ بحسبانها حصيلة ما يتفاعل من مبادئ النظرية السياسية ونظرية القانون العام بفرعيه المتعلقين بالمؤسسات، وهما «القانون الدستوري» و«القانون الإداري».

ثمة أمران نظريان آخران، يتعلقان لا بالبناء المؤسسي، ولكن بممارسة العمل المؤسسي بالنسبة إلى الشأن العام.

أولهما: إن العمل العام بالنسبة إلى من يمارسه في السلطة عمل من أعمال الولاية العامة. والولاية في النظر القانوني تختلف عن الأهلية، في كَوْن الأهلية صلاحية الإنسان في أن يدير شئونه الذاتية وشئون نفسه بتصرفات يعتد بها القانون، بالنسبة إلى شخص المتصرف وماله. أما الولاية فهي صلاحية الإنسان

ليدير شئون غيره أو مالههم بتصرفات يعتد بها القانون ويلزم بها هذا الغير. الولاية قدرة الإنسان على أن يكون قوله وقراره نافذتين على غيره.

والولاية إما خاصة وإما عامة. والولاية الخاصة هي القدرة على التصرف في شئون الغير متى كان هذا الغير محددًا، وهي لا تتأتى إلا بحكم القانون كولاية الأب على صغيره، أو بحكم قضائي مثل ولاية الحارس في إدارة مال محروس، أو بالاتفاق مثل أعمال الوكيل عمن وكله. ولا تقوم ولاية إلا بسند شرعي تشريعي أو قضائي أو اتفاقي، وهي تتحدد في إطار هذا السند وحسب شروطه، فلا تتجاوز الصلاحيات والأوضاع والشروط التي ترد بالسند.

والولاية العامة التي تهمنا هنا، هي إنفاذ القول أو القرار الصادر عن شخص معين على غير المحدد وغير المعين، كشعب أو جماعة يضمها انتماء ديني أو مذهبي أو طائفي أو مهني أو غير ذلك. فهي صلاحية عامة يملكها صاحبها تجاه آخرين غير معينين إلا بوصفهم الجماعي. وهذا ما يتعلق بالشئون العامة. وبموجبها تصدر القوانين والقرارات وتمارس الحكومة نشاطها ضبطًا للناس، وتخصيصًا من أموالهم، وحبسًا وتنظيمًا وتقييدًا لوجوه أنشطتهم وأعمالهم. وهي إنما تمارس بموجب سلطات جماعية من مجالس وهيئات، أو بموجب أفراد ذوي مناصب عامة، وهي - على وجه التدقيق - تمارس في حدود الاختصاصات التي تحددها القوانين والنظم، وفي إطار التسلسل المرسوم للمشروعات المقررة في المجتمع.

ما أريد أن أشير إليه في هذا الاستطراد في العرض أن الولاية العامة سلطة عامة تتعلق بالشأن العام للجماعة، تعبيرًا عن إرادتها وتحقيقًا لمصالحها، وهي لا تقوم إلا في نطاق نوعية الولايات المحددة لصاحب أي وجه من وجوه السلطة، من حيث النوع وطريقة الأعمال وشروط الممارسة، وأن أي إخلال بأي من هذه الأوضاع تنهدر به السلطة العامة، وتغدو السلطة الممارسة إما من أعمال الغصب

إن وردت على حق من حقوق الإنسان أو النهب إن وردت على ماله. والنظام القانوني على هذا الأساس النظري في تحقيقه لوجوه الرقابة على العمل العام.

إن العمل العام - كما سبقت الإشارة - تمثيلي وتفويضي، يمارسه من يمارسه مفوضاً عن الجماعة ومفوضاً عن غيره، وليست هذه الخاصية التي تميزه، فما أكثر الأعمال التفويضية الخاصة! إنما ما يميزه أنه لا يوجد أبداً شخص متعين يُعتبر الأصل في التحليل النهائي. كل من يمارس العمل العام، ويستعمل سلطاته مفوض بذلك من غير أصل ملموس ومتعين، لأن «الجماعة» هي الأصل، وهي من تُستعمل السلطة باسمها، وهي صاحبة المال وصاحبة المصلحة المرعية، والجماعة ليست أفراداً معينين، ولا عدداً محدداً، ولا ناساً متميزين بأوصاف معينة عن غيرهم، أي أنها ليست تشكيلاً ملموساً ولا متجسداً، وهي ليست أيضاً جملة الموجودين بأعيانهم في زمان ومكان محددين، مهما وسع المكان أناساً وأوطاناً، ومهما وسع الزمان جيلاً وأجيالاً، إنما هي الشعب أو الوطن أو الجماهير، بما فيها السياسة المجردة عن ذوات الموجودين، وأشخاصهم الملموسة.

ينتج عن ذلك أن «الأصل» «مفهوم» و«معنى». وهو لا يتشخص إلا في إطار مجموع التكوينات المؤسسة التي تعبر عن الجماعة، على اختلاف تشكيلات هذه التكوينات، ووفق المبادئ الخمسة السابق الإشارة إليها. وهي التكوينات التي يكفل تعددها واستقلال كل منها عن غيره وتوازنها التعبير الجماعي عن الأصل المسمى بالوطن أو بالشعب، والذي تمثله الدولة في عمومها وبتشكيلاتها كلها. وبهذا فإن سقوط أي من المبادئ الخمسة السابق الإشارة إليها يحيل الفرد أو الهيئة الممارسة للسلطة إلى محض تكوين خاص، ومع اطراد هذا الوضع يتحول الشأن العام إلى شخصي خاص، من الناحية المؤسسية، فضلاً عن الناحية السياسية بطبيعة الحال.

ثانيهما: نحن نلاحظ أن ممارسة الشأن العام إنما تجري بأعمال إدارية تصدرها الجهات المختصة بها، سواء كانت مجلسًا أم هيئة أم فردًا. وهذه الأعمال الإدارية تكون بالمصطلح الفقهي المستخدم، إما تشريعات وإما قرارات إدارية. تجمع التشريعات كلها أيًا كانت الجهات التي تصدرها، وأيًّا كان مستواها التنظيمي، صفة أساسية وهي أنها تتضمن أحكامًا عامة ومجردة، أي أنها لا تتعلق بأشخاص بذواتهم ولا تتعلق بحالات بعينها، بل تتضمن نماذج قليلة للتكرار، بمعنى أنها تتضمن أحكامًا من نوع: كلما حدث كذا وجب أن يحدث كذا، وكلما توافرت شروط كذا وكذا أمكن أو وجب أن ينتج عن ذلك كذا، ويمتنع الفعل المحدد إذا لم تتوافر الأوضاع المرسومة أو إذا تجمعت الظروف المكتوبة... وهكذا.

ومن ثم فإن التشريع هو بالضرورة وبالتعريف يتعلق بشأن عام، لأنه لا يعالج مسائل فردية بموجب تعيينها الفردي، ولكنه يعالج أوضاعًا تتكرر بموجب ما يتوافر في أفرادها من صفات وأوضاع وشروط، وبصرف النظر عن ذوات هؤلاء الأفراد أو شخوصهم. والحال وفقًا لفقه القانون وبناء المؤسسات، أنه إذا ما تبين أن القانون أو التشريع عندما صدر في صيغته المجردة والعامة، إنما كان مقصودًا به التصدي لحالات فردية، وأنه اتخذ الشكل العام المجرد لا ليعالج شأنًا عامًا، بل ليخفي حقيقة أنه إنما قصد به التصدي لحالات مخصوصة، ويتعلق بشخص معين يراد انطباقه عليه إحسانًا له وإضرارًا به، إذا ثبت ذلك فإنه يكون ممثلًا لما يسمى بالانحراف في ممارسة السلطة التشريعية، ويؤدي إلى بطلان التشريع ذاته لانهدار وصف العمومية والتجريد فيه.

ومن جهة ثانية، فإن القرار الإداري الذي تصدره سلطة عامة يعتبر من الناحية الفقهية قرارًا فرديًا، مثل قرار تعيين شخص في منصب عام أو فصله، أو قرار منح ترخيص بإصدار صحيفة أو إلغائها.. إلخ. ولكن الفقه القانوني يعتبر أن من الأركان الأساسية لصحة أي قرار أن يكون مقصودًا به تحقيق الصالح العام - صوابًا كان ذلك أم خطأ - وهذا ما يسمى بركن «الغاية» في القرار الإداري،

الذي لا يصح القرار إلا به، فإذا ثبت أن القرار لم يكن مقصودًا به إلا تحقيق نفع خاص لمصدره، أو أنه صدر بناء على رغبة شخصية له، فإن ذلك يعيب القرار ويفيد إبطاله، بمعنى أن تحقق الصالح العام إنما هو أمر يدخل في صميم منهج التحقق من صحة أي تصرف يجريه صاحب سلطة عامة، ولأن وصف السلطة العامة ينحصر عن مستعمل هذه السلطة إن مارسها بغير استهداف المصلحة العامة، أي باستهداف الصالح الخاص.

يضاف إلى ذلك أن أيًا من ذي سلطة عامة إذا ظهر أن تصرفه كان مقصودًا به نفع خاص له أو لذويه، أو ثار من خصم له أو من عدو شخصي، فإن ما يترتب من أضرار هذا التصرف يلتزم بأن يعوض المضرور عنه من المال الخاص لذي القرار، فإن كان المضرور عاد على الحكومة في تعويضه عن الضرر وأدت هي التعويض، كان لها أن ترجع على موظفيها بما أدته، لثبوت أنه إنما استعمل سلطتها العامة ليلتقي بها مصلحة خاصة له.

هذا هو المنهج النظري الفقهي في بناء هيئات السلطة العامة، لضمان ألا تُستخدم هذه السلطة للمصالح الخاصة بمن يستخدمها.

•• رابعًا:

وأول ما يُفترض أن تنهض به مؤسسات الدولة لضمان عمومية الأداء العام، وتخليصه من شوائب النوازع الخاصة، قيام مجلس نيابي مستقل عن الحكومة، يتشكل بالانتخاب الدوري المتجدد، ويجري الانتخاب بحرية ونزاهة وبغير ضغوط على أفراد الناخبين، كما يجري في إطار من الحريات العامة التي تمكن الناخبين من التجمع في أحزاب وجمعيات سياسية مستقلة عن الدولة، وذات قدرة على التجمع والتحريك الشعبيين.

ويكون للمجلس النيابي القدرة على إصدار القوانين التي تُلزم الحكومة في أدائها العام بما يراعي مصالح الجماعة السياسية والجماعات الفرعية في المجتمع، كما يكون له القدرة على رقابة أداء الحكومة ومحاسبتها على تصرفاتها. وسلطات المجلس النيابي على أجهزة الحكم تكون عن طريق القوانين التي يصدرها لها، وينظم بها تكويناتها وأجهزتها المؤسسية، ويبين ضوابط استخدام كل سلطة، والصلاحيات التي يمكن أن تمارسها كل جهة، وحدود ما يفوضه لكل منها من تصرفات. كما تضبط بهذه القوانين أساليب كل تصرف، وشروط إعماله، وحقوق الآخرين، فهي قوانين تنظم وتضبط التشكيل المؤسسي والممارسة المؤسسية.

كما أن سلطات المجلس النيابي تتمثل أهم ما تتمثل في إقرار الميزانية السنوية العامة للدولة (وخطة التنمية الدورية إن كان ثمة خطة)، والميزانية هي التي تحدد ما يجبي من الضرائب، وما يُحصّل من دخل أملاك الدولة وهيئاتها، وهي التي تحدد ما ينفق من ذلك من وجوه الصرف المختلفة، سواء المصروفات الجارية أم الاستثمارات، وتنقسم إلى أبواب للإنفاق، وبنود للمصروفات، ولا يجوز لجهة حكومية أن تعدل من ذلك، وعليها أن تلتزم بتفاصيل هذه البنود والأبواب، ولا تعدل منها إلا بإذن سابق أو لاحق يحدده قانون الميزانية من جهة التشريع. لذلك تنص الدساتير على أن الميزانية يصدر بها قانون من المجلس النيابي لمنحها هذه الحصانة، والقدرة على التحكم في النشاط المالي للدولة، دخلاً ومنصرفاً.

ويقابل هذه السلطة المالية للمجلس النيابي على الحكومة سلطة مكملة تنشأ لها أجهزة مستقلة عن الحكومة، ويعين رئيسها المجلس النيابي ذاته، ليتخذ أداء هذه الأجهزة استقلاله عن الحكومة، وليتخذ دوره باعتباره عين الرقابة المحاسبية الخبيرة للمجلس النيابي في هذه الأمور. ويسمى هذا الجهاز «الجهاز المركزي للمحاسبات» أو «ديوان المحاسبة» أو «المراقب العام» أو غير ذلك، وتكون له شبكة فروع وإدارات تنتشر في كل وزارات الدولة والهيئات والمؤسسات العامة،

لتراجع كل وجوه تحصيل الإيرادات ووجوه الإنفاق كلها، ومدى قانونية ذلك، ومدى اتفاهه مع الأصول المحاسبية.

وعادة ما يكون لهذه الأجهزة طبقاً لنظمها إمكانية تتبع أموال الدولة التي تتمثل في مساهمتها في الشركات المختلفة، أو فيما تهبه الدولة من منح دورية للجمعيات، للتأكد من صحة الصرف.. وهكذا. وتقدم تقارير هذا الجهاز إلى المجلس النيابي مع الحساب الختامي الذي يعد عن السنة الماضية. وتخضع الحكومة للمساءلة طبقاً لهذا التقرير، وما يرد به من ملاحظات. كما يخضع مجلس إدارة أي شركة مساهمة لمساءلة جمعيته العامة عن ميزانية كل سنة، طبقاً للتقرير الذي يقدمه مراقب الحسابات بالشركة، المعين من جمعيته العامة ليكون رقيباً على نشاط الشركة وأجهزتها الإدارية.

وللمجلس النيابي أساليب عدة لمراقبة الحكومة في سياساتها العامة، المالية وغير المالية، حذراً من أن تتخذ هذه السياسات، أو تمارس على غير مقتضيات الصالح العام. ومن هذه الأساليب الاستجوابات التي تثار في المجلس لمحاسبة الحكومة على ما تنتهجه من سياسة، ومنها الأسئلة التي يوجهها أعضاء المجلس إلى الوزراء، وكذلك طلبات الإحاطة. وكل ذلك يثير المسؤولية الوزارية أمام المجلس، وقد يمكن -على سبيل الافتراض النظري- أن يطرح المجلس الثقة بالحكومة، ويمكن بذلك -نظرياً- أن يسحب هذه الثقة فتسقط الحكومة، أو تلجأ إلى حل المجلس لإجراء انتخابات جديدة، وذلك على تفصيلات وأوضاع تختلف باختلاف النظم الدستورية في كل بلد.

وثمة رقابة أخرى ترد على نشاط أجهزة الحكومة ومؤسساتها، وهو يرد من الهيئات القضائية والدولة باعتبارها جهاز حكم يمكن للأفراد أن يقاضوها، وأن يطلبوا إلغاء ما تصدره من قرارات تمسهم وتضر بهم، وتكون مخالفة للقوانين السارية، وهذا النوع من القضاء يمارسه قضاء إداري مختص ومستقل

عن الحكومة كما تعرفه النظم اللاتينية، ويمكن أن يمارسه القضاء العادي كما في النظم الأنجلوسكونية.

والنظم اللاتينية هي ما أخذ منها القسم الغالب من بلادنا العربية التي عرفت هذا النوع من القضاء، وهو ما يعرف بنظام مجلس الدولة. وهو ذاته النظام الذي عرفه من الناحية النظرية الفقه الإسلامي فيما سمي بـ«ديوان المظالم»، وكانت نظرة الفقه الإسلامي إلى هذا الأمر أن القضاء العادي يفصل بين أفراد متساوين وما يحكم به القاضي بينهم، تنفذه أجهزة الدولة، ولكن مقاضاة عمال الدولة ذوي القوة والسلطان لا يملك أحد عليهم مكنة تنفيذ ما يصدر ضد أعمالهم من أحكام، لذلك قالوا: لا بد لهذا النوع من القضاء من سطوة تضمن تنفيذ أحكامه على عمال الدولة، ووجدوا أن أمير المؤمنين أو الخليفة هو من يمكن أن يُمنح هذه السطوة على عماله فألحق به ديوان المظالم، وهذا ما نجده التقليد الساري في فرنسا بالنسبة إلى أن رئيس الحكومة هو «الرئيس النظري» لمجلس الدولة. وثمة من يقول من الفقهاء المعاصرين إن نظام المظالم انتقل إلى الفرنسيين مع ما انتقل إليهم من ثقافات الأندلس، وهؤلاء يؤكدون نظرهم بما رأوه تشابهاً بين أحكام في القانون المدني الفرنسي وبين آراء في المذهب المالكي الذي كان سائداً في الأندلس.

ويلحق بجهاز مجلس الدولة جهاز إفتائي، يراقب تطبيق القوانين بواسطة المؤسسات العامة المتنوعة، ويُستفتى في وجوه الصواب في ممارسات أجهزة الدولة وقبل اتخاذ القرارات، إذا كان ثمة غموض أو شبهة في أمر. ويتتشر أعضاء الجهاز الإفتائي في وزارات الدولة ومصالحها ومؤسساتها، ويكونون في الغالب ممثلين بأعضاء في مجالس إدارات المؤسسات العامة والهيئات العامة؛ لمد هذه الأجهزة بالرأي القانوني في كل حين، فضلاً عن صياغة مشروعات العقود التي تبرمها هذه الجهات وغير ذلك.

كما أن ثمة نظماً قانونية لها وجه اختصاص قضائي يتعلق بالرقابة القانونية والقضائية على موظفي الدولة وعمالها الشاغلين لمناصبها في المؤسسات والهيئات كافة، فثمة نوع من القضاء التأديبي تمارسه محاكم أو مجالس تأديب تشكل وتتيح ضمانات العمل القضائي، وتعرض عليها الدعاوى التي تقام ضد العاملين في الدولة الذين يخالفون القوانين واللوائح والنظم، أو يضررون بالمصالح العامة، أو يهملون في أداء أعمالهم، وثمة أجهزة تحقيق مع هؤلاء لتتبع المخالفات وتقديمها إلى المحاكمة عندما يُترجم الظن بثبوتها. وثمة جهاز شرطة نوعية يختص بالتفتيش عن المخالفات ويتعقبها ويكشفها بوسائل البحث المخبرية والمباحثية، وهو ما يعبر عنه في فقه القانون بمصطلح «أجهزة جمع الاستدلالات». ويكون لهذا الجهاز مكنات أجهزة المباحث والمخبرات، وقدراتها التدريبية، ولكنه يقتصر في عمله ونشاطه على عمال الدولة، وعلى ما يحدث في أجهزتها، وما يتعلق بها.

وثمة أساليب للرقابة المتبادلة بين أجهزة الإدارة والتنفيذ بعضها مع بعض، وذلك عن طريق تبادل الأعضاء في مجالس الإدارة وعن طريق إنشاء اللجان المشتركة. فضلاً عما تملكه وزارة المالية أو الخزانة من وسائل إشراف ورقابة على سلامة تطبيق أحكام الميزانية وعلى الإنفاق العام بما يسمى «الرقابة قبل الصرف».

•• خامساً:

بقيت إشارة ضرورية إلى الضوابط التنظيمية والقانونية الواجبة الاتباع في معرض ممارسة العمل من داخل سلطة الدولة، فمثلاً إن التنظيم الموضوعي لمعاملة العاملين بالدولة من حيث التعيينات والترقيات والنقل وغير ذلك، ومن حيث الأجور وجداؤها وأساليب زيادتها، لا يعتبر رشداً فقط في المعاملة، ولا يحقق عدالة فقط بين العاملين، ولكن من شأنه نفي أو تقليل احتمالات أن يربط

المرءوس برئيسه برباط تبعية شخصي، بما يمكن الرئيس من استتباع من يستطيع إفادتهم وفق مشيئته الحرة بغير ضوابط موضوعية، لأن التنظيم الموضوعي يقر لدى العاملين أن أحداً منهم لا يعمل لدى الآخر، ولا يتوقف مصيره على مشيئة ذاتية لمن يتقدمه، بل الكل -رئيساً ومرءوساً- يتبعون الشخص الاعتباري العام، وهذه المسألة مهمة جداً حتى لا يُساق العمل العام في مساق الشئون الخاصة، أو هو بالقليل يقلل من هذه الإمكانية، أو من شأنه أن يقلل منها.

ومن جهة ثانية، فإن التعددية في تداول الشأن العام، وفي إصدار قراراته عبر أشخاص عديدين وهيئات متنوعة، إن ذلك يعزل القرار من أن يكون مصدره شخصاً واحداً أو هيئة واحدة. وإن ذلك قد يؤدي إلى التعقيد والبطء في الإنجاز، ولكنه ضروري لنزع الخصوصية من العمل العام، وحتى استثمارات صرف النقود يوقع عليها أكثر من شخص، والشيكات المصرفية التي تصدر من الدولة، عادة ما يوقعها أكثر من فرد، وهي تصدر بناءً على مذكرات موقع عليها من عديدين. إن المسألة هنا تشبه ما يتبع في إعداد خزانات الأموال الضخمة بأقفال عديدة، لكل منها مفتاح مختلف عن الآخر، وتوزع على عدد من المسؤولين، فلا تفتح الخزانة إلا بحضورهم جميعاً. ولا تتجمع المفاتيح في يد واحدة.

ومن جهة ثالثة فإن قوانين العقوبات اعتادت أن تقسم الجرائم إلى جرائم عامة، وجرائم خاصة. والجرائم العامة هي ما يتعلق بالدولة، خروجاً عليها من بعض شعبها أو انقلاباً على نظمها أو غير ذلك، كما أن منها ما يتعلق بالأمور المالية. والجرائم الخاصة هي التي تحدث بين آحاد الناس بعضهم مع بعض من القتل إلى الضرب إلى السرقة إلى النصب إلى خيانة الأمانة إلى غير ذلك. ويلاحظ دائماً في السياسة العقابية أن الجرائم التي تقع على الشأن العام تكون عقوبتها أشد من الجرائم المماثلة التي تقع على الشئون الخاصة. ومن الجرائم المالية التي تُرتكب في حق الدولة: الرشوة، واختلاس أموال الدولة، وما يسمى بـ«التربُّح» وهو استغلال سلطة الدولة من رجالها لتحقيق مصالح خاصة بهم.

ولا تقتصر أحكام العقاب على قانون العقوبات بالنسبة إلى الجرائم العامة، فإن ثمة قوانين لا تخصّ تتضمن أحكام عقاب على أفعال تمس أوضاع العاملين في المؤسسات العامة، وذلك في تنظيمات نوعية، مثل قوانين القطاع العام، وكثيراً ما يرد في القوانين المنظمة للجمعيات الأهلية أن أموالها تعتبر أموالاً عامة بالنسبة إلى النظام العقابي الذي يرد على العبث بماليتها، وذلك لتشديد العقاب وتحسين هذه الأموال ضد التلاعب. ومن الطبيعي أن تختص بالتحقيق في التهم الخاصة أجهزة التحقيق والقضاء المختصة بالنظر إلى الجرائم العامة، تحقيقاً ومحكمة.

ثم يرد بعد ذلك أجهزة التشكيلات القضائية وشبه القضائية التي توجد في كل دولة حسب نظامها ووفق ظروفها، وثمة ما ينشأ عن ذلك بقرارات من رئيس الدولة، أو من المجلس النيابي، أو الحكومة للتعامل مع أفعال معينة شغلت الرأي العام، أو كانت ذات جسامه، وذلك حسبما تتيحه الأنظمة الدستورية.

ونحن نعرف أن من أهم ما ينفق فيه المال العام هو ما يسمى بـ«العقود الإدارية» وهي العقود التي تبرمها الدولة عن توريد ما تحتاجه أجهزتها، وما يحتاجه نشاطها من مواد، وكذلك عقود إنشاء المنشآت وتسيير المرافق، وكل ذلك ذو ضخامة وتكلفة مالية عالية جداً، مثل عقود القوات المسلحة للتسليح أو للإمدادات، ومثل إنشاء الطرق والجسور والمطارات والموانئ ومحطات الكهرباء والقناطر على الأنهار والسدود، والدولة هي أكبر متعاقد في المجتمع، وهي حائزة على أضخم حجم للأموال فيه، وهي ذات إنفاق هو الأعلى بما لا يقاس به أي إنفاق اجتماعي آخر.

لذلك فإن نظم إجراءات الشراء والأعمال والتعاقد تكون بالغة الدقة والتعقيد، وفق نظم المناقصات، وإجراءات طرح العطاءات، ووجوب الالتزام بالعلانية في الطرح، وفي كل الإجراءات، ووجوب الالتزام بالمساواة في معاملة من يقدمون عروضهم، وضرورة أن يكون كل ذلك أمام لجان متخصصة

ومتعددة، وتتكون من عناصر متجمعة من جهات حكومية عديدة، ومع الالتزام بالهرمية الوظيفية من حيث طريقة اعتماد العقود، ومع وجوب توافر الرقابة المالية لوزارة المالية والرقابة القانونية لمجلس الدولة أو ما يمثله في النظم المختلفة والرقابة الفنية هندسية كانت أم زراعية أم غير ذلك، حسب نوع التخصص العلمي والتقني للمشروع موضوع التعاقد. ثم بعد ذلك يرد دور صياغة العقود في جهات متخصصة، ثم يرد بعد ذلك مداومة الإشراف على التنفيذ. وقد تم لهذا الأمر إنشاء فرع في القانون باسم «العقود الإدارية» يدرس لطلبة الحقوق، وتغذيه الفتاوى والأحكام، فضلاً عن المواصفات الفنية والعلمية المتعلقة بكل من أنواع النشاط.

•• سادساً:

ويظهر من ذلك أن خريطة التنظيمات المؤسسية للدولة، وفقاً للعرض السابق، أو وفق ما يمثله، إنما تكفل القدرة على تحقق -أو بالأقل تغيير- الصالح العام في إدارة شئون الدولة المالية وغيرها، أو هي بالقليل من شأنها أن تؤدي إلى ذلك، أو هي بالأقل يمكنها أن تعوق قدرًا كبيرًا من النزوع إلى تحويل المصالح العامة إلى مصالح خاصة. ولكن لا توفي كل هذه الأبنية فاعليتها إلا إذا قامت على بنية أساسية تتوافر لها العناصر الخمسة المشار إليها في صدر هذه الورقة، وهي الجماعية والتعدد والتوازن والتمثيل والتداول، فإذا انصدعت هذه الأركان تقوّضت البنية التي تتكون منها، وانهارت الأبنية التي تقوم على هذه البنية، وهنا تظهر المشكلة. ونحن مثلاً إذا وضعنا ميزانية، وقسمت أبواباً وبنوداً، وتحددت موارد ومصارف على أوفق نظر وأتم شكل، ثم أتى المنفذ المتحكم فصرف وأنفق «من تحت هذه الأبواب والبنود» فقد تحول هيكل الميزانية من بناء متماسك إلى مجرد «نموذج مجسم لبناء» أو صورة حائط.

إننا إذا ما أردنا أن نلخص الوضع الأساسي لبناء الدولة التي ترعى مؤسساتها الصالح العام، فيمكن القول إن «الحكومة» أو «جهاز الحكم» يتضمن أعظم قدر اجتماعي من المال والسلاح، ويقوم بذلك الاستبداد لا محالة، إلا أن توجد أجهزة في الحكم لا تحوز مالا ولا سلاحاً وتكون هي المسيطرة على من يحوز المال والسلاح، وهي أجهزة التشريع والقضاء، أي الأجهزة الحارسة لشرعية استخدام المال والسلاح وما يتفرع عن هذه الأجهزة من تشكيلات ومؤسسات، تكون قادرة فعلاً على الإمساك بزمام من يحوزون المال والسلاح. فإذا لم يحدث ذلك تحول الشأن العام إلى الاستبداد، وأنتج الاستبداد سيادة الصالح الخاص للمستبدين، وهو ما يمكن أن نسميه بـ «شخصنة الدولة» أو «شخصنة السلطة أو العمل العام».

إن سيطرة الحكومة على المجلس النيابي في تعيين أعضائه وفي إخضاعهم الفعلي لها، حتى إن اتخذ التعيين شكل الانتخاب بإجراءاته الصورية، من شأنه أن ينفي الأثر الموازن للحكومة الذي يملكه هذا المجلس -أو يمكن أن يملكه. وإن اندماج سلطة التشريع في سلطة التنفيذ الناتج عن هذه السيطرة يفيد أنه قد أحيط بالتشكيل القضائي -حتى إن بقي القول باستقلاله- لأنه لا يلبث أن يفقد قدرته على رقابة النشاط التنفيذي للدولة، ولأن القوانين التي يطبقها على أجهزة التنفيذ حال المنازعة ضدها أمامه، هي من تكون وضعتها على الصورة التي تضمن لها الإفلات من الرقابة الفعلية. والاختصاص القضائي ذاته توضع عليه القيود القانونية والضوابط مما يعوق فاعليته.

ومن باب أدنى يجري هذا الإلحاق والإحاطة بهيئات التحقيق المتصلة بالعملية القضائية، ومن باب أولى يجري كل ذلك على أجهزة الرقابة وتقصي الحقائق وجمع الاستدلال والمتصلة بعمل الشرطة وغيره بأنواعه المختلفة. والرقابة المالية تقدم إلى المجلس النيابي المستوعب في السلطة التنفيذية، وما دون ذلك يلقي المصير ذاته من باب أولى، لأن الحكومة تكون قد صارت المؤسسة الوحيدة بجهاز يملك

ولا يحوز فقط المال والسلاح، ويملك شبكة تنظيمية هرمية تبدأ من قمة فردية أو ضيقة وتنتشر في كل المجتمع، وهي طبعًا حريصة على ألا ينشأ في المجتمع أي تنظيم آخر يملك قدرة تجميع وتحريك للبشر، ويكون غير مستوعب منها ولا ملحقا بها، سواء كان تنظيمًا أهليًا كالأحزاب والجمعيات أو تنظيمًا شبه رسمي كالجماعات والمؤسسات ذات الاستقلال النسبي، وذات القدرة على الإدارة الذاتية، وسواء كانت سياسية أم اجتماعية أم خيرية أم علمية. وكذلك الشأن بالنسبة إلى الصحافة التي تمتد إليها يد الحكومة بالاستيعاب والتحريك.

ثم بعد ذلك يعمل سيف المعز وذهبه وقدرته التنظيمية الهرمية الهائلة أثره غير المقاوم في استتباع هذه الأجهزة كلها من داخلها وبواسطة رجالها أنفسهم. ويتسرب إلى أفرادها باختيار الأساس منهم وترجيح نفوذ الأطوع، وذلك لتحرك الإدارة الذاتية لكل جهاز من داخله وبما يتناسب مع متطلبات السلطة المنفردة، فتقوم الواحدية المؤسسية للدولة مع بقاء كل أشكال التعدد ورسومه على حالها، لأن الرغبة في المال والخوف من السلاح والخضوع الرئاسي الهرمي، كل ذلك يفضي إلى انعقاد الإدارة الذاتية لأي جهاز أو لأي تشكيل مؤسسي. وبهذا لا تسود الشخصية فقط ولكنها أيضًا تستلب الشرعية في المجتمع، فتظهر لا بحسبانها مصدر القوة والجبروت فقط، ولكن بحسبانها أيضًا مصدر الشرعية في المجتمع كله.

•• سابعا:

لا مخرج من هذا الوضع الشخصاني إلا بطريقتين تحيثان من خارج نسقه:
أولاهما: إذا كان للقيادة الشخصانية لهذه الدولة مشروع سياسي واجتماعي،
وارتبطت هذه القيادة بمشروعها ارتباط مصير، فإن ذلك يدفعها إلى أن تفرض
أدوات الضبط الذاتي على أجهزة الحكم وعلى المالية العامة على وجه الخصوص،
بما يسمح بتحقيق الأهداف المرسومة. وهذا ما حدث بالفعل في تجارب تاريخية
عديدة بما لا يمكن إنكاره. وعرفناه في نصف القرن الأخير في تجارب عديدة
للدول حديثة العهد بالاستقلال وقتها. ولكن هذا الوضع لا يكون قابلاً
للاستمرار بقواه الذاتية، ومصيره إلى الانتهاء، إما بانتهاء هذه القيادة الشخصية،
وإما بانكسار المشروع السياسي الاجتماعي لها.

ثانيتهما: أن تتفاعل القوى الأهلية السياسية والاجتماعية والثقافية، أحزاباً
وجمعيات وتجمعات أخرى، سواء كانت موجودة على نحو رسمي أو كانت
قائمة بالفعل لا بالاعتراف الرسمي بها، على نحو يغيّر من ذلك الوضع من
خارج ومن خارج سياقه المغلق، إما عن طريق أناس في السلطة، وإما عن
طريق الحركات الشعبية.

الفصل السابع

نظام الوقف والدولة

في مصر والسودان⁽¹⁾

● أولًا:

لا أجد حاجة - في هذه الورقة - لأن أبدأ بتعريف الوقف، أو مؤسسات المجتمع المدني، فإن أوراقًا كثيرة في هذه الندوة تعرضت لهذا الأمر، وفي إطار الموضوع المعروض لا تشكل الفروق الثانوية في التعريفات أثرًا فارقًا في تبين الجوانب المشمولة بالنظر في هذه الورقة. وفي ظني أن الأمر المشمول بالنظر هنا لا يحتاج لأكثر من بيان الخطوط العامة للسياق التاريخي القديم.

والحاصل أنه بالنسبة إلى المجتمعات الإسلامية فيما قبل القرن التاسع عشر، كانت الدولة تشكل - حسبها أو وضحتها كتب الأحكام السلطانية وحسبها نتابع تشكيلاتها في كتابات المؤرخين - من الإمارة والوزارة والولاية، سواء ولايات «النظر» أو ولايات «الأعمال»، أي سواء الاختصاصات النوعية مثل إمارة الجيش أو إمارة الحج أو ولاية الصدقات أو الاختصاصات المحلية قبل حكام

(1) دراسة مقدمة إلى ندوة نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، نُشرت في كتاب صدر عن المركز في مايو 2003، ومرفق بالدراسة تعقيب الباحث.

الأقاليم. وكانت الدولة تتشكل أيضًا من القضاء وقضاء المظالم؛ أي الرقابة شبه القضائية على أعمال الحكومة، مثل الحسبة.

ونحن لا نجد في تشكيلات الدولة هيئات ومؤسسات تقوم على التعليم رغم وجوده واتصال نشاطه عبر الأجيال والقرون، ومثل إنشاء المساجد والمدارس وإدارتها، ومثل المستشفيات (البيمارستانات)، فقد كانت هذه الوجوه من النشاط يقوم على الغالب منها التنظيمات الأهلية، كما كانت هذه التنظيمات تقوم بتنظيم ما يمكن أن نسميه الآن المرافق المحلية، التي تنظم السقاية والنظافة والحمامات والطرق والمساقى الفرعية وغير ذلك.

وقد كان الغالب من هذه الأنشطة يقوم به ما يُسمَّى الآن «مؤسسات المجتمع المدني»، وذلك تحت رقابة سلطة الحكم بدرجة أو أخرى من درجات الرقابة. فلم تكن الدولة هي من يُدير مباشرة هذه الوجوه من النشاط، إنما كانت في الغالب ترقب ما يشذ أو ينبو أو يخرج عن النسق العام المعتاد، وذلك بالتدخل المباشر ودون أن تكون شريكًا كاملاً ودائمًا في تنظيم إدارة هذه الأنشطة، فبقي لهذه المؤسسات قدر من التسيير الذاتي في إدارة وجه النشاط الذي تقوم عليه ما بقيت في إطار الضوابط السياسية والاجتماعية والثقافية العامة.

هذه المؤسسات تتفرع نوعين: فإن بعضها يمثل ما يمكن أن نسميه «وحدات الانتماء الفرعية» في المجتمع، التي تضم جماعات شعبية ذات ارتباط مشترك، على أساس الإقليم والناحية: مثل الحارات أو الأحياء أو القرى أو الأقاليم الأكبر، أو على أساس النسب والقرابة: مثل التكوينات القبلية والعشيرية والأسرية سواء في البدو أو الحضر، أو على أساس المهنة والحرفة مثل نقابات الطوائف والحرف، أو على أساس الدين والمذهب مثل تشكيلات الملل والنحل والمذاهب الدينية.

والنوع الثاني يتعلق بالتشكيلات التي يدخلها الناس طواعية، ولأنهم راغبون في الانضمام إليها لتحقيق حاجات لهم مادية أو معنوية، والفرد المنضم

إليها لا يكون مشمولاً بها بموجب وصف اجتماعي مسبق قائم فيه ولكن بموجب محض اختياره أن يدخلها أو ألا يدخلها، ويكون خروجه منها متوقفاً أيضاً على محض رغبته في الخروج دون أن يتطلب منه ذلك هجران جماعة فرعية كان ينتمي إليها انتفاءً مسبقاً مثل: المذهب الديني أو الموطن الإقليمي أو الحرفة التي يمتثلها. والمثال التقليدي لهذا النوع الطوعي هو: الطرق الصوفية، ومثالها الحديث: الجمعيات.

والمقصود بـ«المؤسسة» في كل من هذين النوعين هو التشكيل التنظيمي لهذه الجماعة من جماعات الانتماء الشعبي، أو لهذه الجماعة الطوعية التي تنشأ بالانضمام الاختياري. وهذا التشكيل التنظيمي يقوم على إدارة الشؤون الداخلية للجماعة المعنية، ومراعاة مصالحها المشتركة، وتحقيقاً لأهدافها الجماعية. وهو يشخص هذه الجماعة في علاقتها مع الجماعات الأخرى وفي علاقتها بالدولة.

وبسبب تنوع معايير التصنيف التي تشكل به هذه الجماعات؛ فهي تقوم على نحو متداخل ومشارك، واندراج الأفراد فيها يحتمل التعدد؛ لأن الفرد يندرج فيها بموجب وصف من الأوصاف التي تعلق به، بموجب الإقليم أو الحرفة أو المذهب والملة أو غير ذلك. وهي بهذا الوضع تعتبر وحدات انتماء «جامعة» وليست «مانعة»؛ فهي تجمع أفرادها ولا تمنع واحداً منهم من الانتماء إلى غيرها، متى كان انتماءه إلى وحدة أخرى أساسه معيار تصنيف مختلف عن معيارها هي.

وبسبب تعدد هذه الوحدات وتنوع معايير التصنيف لها فهي لا تقف على قدم المساواة في علاقاتها ببعضها البعض، وهي لا تختلف اختلاف تعدد وتنوع فقط، إنما تختلف أيضاً اختلاف عموم وخصوص، مثل: الطائفة الأرثوذكسية مثلاً تنطوي على طوائف أخص، قبطية أو رومية أو أرمنية وهكذا، كما أنها تختلف اختلاف أنواع وأجناس واختلاف أصول وفروع مثل القبائل والعشائر، ومثل

أنماط المذاهب السنية الإسلامية، أو فروع الطرق الصوفية، أو تفاريع الوحدات الإقليمية.

وفضلاً عن ذلك، هناك فروق مهمة في مستويات الشعور بالانتماء بالنسبة إلى كل منها أصولاً وفروعاً وأنواعاً وأجناساً، وهي ليست على المستوى ذاته من قوة الشعور بالانتماء إليها لدى المندرجين فيها؛ وذلك بسبب ظروف تاريخية أو جغرافية أو ثقافية.

وهذه الوحدات ليست متعددة ومتداخلة فقط، ولكنها من خلال حركة التاريخ والجماعات هي وحدات متغيرة ومتحركة أيضاً؛ فهي ليست ثابتة الحدود، وإن فيها ما يضمّر وفيها ما يزكو، وفيها ما ينمو وفيها ما يشيخ، وفيها ما تقوى جاذبيته للمندرجين فيه، وفيها ما تضعف جاذبيته. وكل ذلك يحدث بتأثير حركة الأحداث وتغير المناخ الثقافي والتاريخي، وتغير هيكل العلاقات بين هذه الوحدات بعضها ببعض.

وهذه الوحدات تتألف أو تتنافر وفق الأحداث السياسية والاجتماعية، ووفق وعي الناس بها يحدّ ويطرأ من أوضاع تستدعي التألف أو التنافر. وإن بعضاً منها يقبل الصعود في الأهمية النسبية بحيث يصير وحدة انتماء عامة ذات صبغة سياسية يمكن أن يتشكل بها نظام دولة معينة في ظروف تاريخية مواتية، فالمصرية مثلاً كانت وحدة انتماء فرعي تشكل جماعة من جماعات «المجتمع المدني» في ظل الانتماء العام للدولة الإسلامية، ولكن في ظروف التابع التاريخي لأحداث القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين صعدت إلى أن تصير وحدة الانتماء العامة التي تشخص الجماعة السياسية، وتقوم على أساس أنها الوحدة الحاكمة لغيرها من الوحدات، وصارت وحدة الانتماء الديني - على أهميتها القصوى - وحدة فرعية، وإن كانت تصل في أهميتها إلى مرتبة صبغ الوحدة السياسية ذاتها حسبما عبرت الدساتير على مدى القرن العشرين.

● ثانيًا:

في هذا السياق، فإن ثمة ملاحظة تبدو لي مهمة؛ وهي أن هذه الوحدات من الانتماءات الفرعية لا بد أن يوجد ما يحفظ التماسق والتجانس بين بعضها البعض، وما يحفظ هذا التماسق والتجانس بينها وبين الجامع السياسي الأعم. وإن الذي يقوم بهذا الدور هو: وحدة الأطر المرجعية والتكوين الثقافي والوجداني بين هذه الجماعات ومؤسساتها، وهذا ما يمكن من قدرة كل منها على تسيير شئونه الداخلية بغير فرض هيمنة تنظيمية من خارجها، وبغير تناقض بين بعضها البعض.

وللمفكر الجزائري مالك بن نبي تفرقة هادية في هذا الشأن؛ فهو يفرق بين «الفكرة المشخصة» و«الفكرة المجردة». وفالفكرة المشخصة لا يكون لها وجود اجتماعي ولا استمرار زمني إلا بأشخاص محددين يقومون بها، أو مؤسسة تنشط في تطبيق هذه الفكرة أو إعمالها. أما الفكرة المجردة فيكون لها من الذبوع والانتشار والتقبل العام ما يجعل وجودها وإعمالها غير متوقف على تشخيصها في رجال محددين أو مؤسسات بذاتها. وهي توجد حيثما يوجد قوم يتعاملون ويتحاکمون، وذلك بموجب استقرارها في وجدانهم الجماعي.

ومن هنا كان دور الإسلام بوصفه جامعًا سياسيًا وشرعية حاکمة، وبوصفه إطارًا للشرعية في مجتمعاتنا العربية الإسلامية، كما كان أثره في بناء هيئات المجتمع وتكويناته وعلاقات جماعاته؛ فكان الفكر الآخذ من الشرعية الإسلامية يربط بين النسق العقدي وبين القيم السائدة وبين الأبنية التنظيمية وبين نظم تبادل الحقوق والواجبات.

ونحن عندما نتحدث عن «نظام الوقف» هنا، ونشير إلى علاقته بمؤسسات المجتمع المدني، إنما يتعين أن نلاحظ هذه النقطة الواردة في الفقرات السابقة. والوقف مؤسسة أهلية يقيمها الناس ويديرونها ويوجهون مصارفها إلى ما

يحددونه هم من أهداف ومقاصد. وكل ذلك الأصل فيه - حسب مفهومه النظري وحسب الغالب من أحوال تطبيقه - أن يجري بعيداً عن سلطة الدولة وعن تنظيماتها الإدارية. والوقف هو حبس لعين من الأعيان - أي لأصل مالي أو لرأس مال - عن أن تكون محلاً للتعامل، وصرف ريعها على أغراض محددة مبينة في حجة الوقف. وهو من حيث النشاط الاجتماعي الاقتصادي يرد على ضربين: أحدهما - أن يكون الوقف مشروعاً اقتصادياً أو مالياً مستثمراً يحقق ريعاً دورياً ويصرف هذا الريع لجهة من جهات البر والخير، مثل الأزهر أو معهد تعليمي أو مسجد. والضرب الآخر - هو أن تقوم إدارة الوقف بذاتها بممارسة هذا الهدف الخيري بغير ربح يتحقق منه؛ أي أن تنشئ مدرسة أو تقيم سبيلاً للسقاية وتديره محققة هدفه الاجتماعي بغير ربح تسعى إليه.

وعلى كل من هذين الضربين، فإن الوقف بحسبانه من مؤسسات المجتمع المدني لا يمثل ولا يشخص بذاته وحدة من وحدات الانتماء؛ لأنه تشكيل مالي في الأساس وتشكيل طوعي في أصل نشأته، وإن كانت نشأته على الدوام ما بقيت العين الموقوفة أو ما يحل محلها، وما بقي أيضاً المصرف المرسوم أو ما يحل محله، ولكنه التشكيل المالي الذي يقوم في الغالب بتمويل تلك المؤسسات سواء كانت وحدات انتماء فرعية مثل ما يصرف في سد حاجات المحتاجين في إقليم معين أو مهنة معينة أو ذوي قرابة معينة، أو كانت مؤسسات طوعية مثل الأزهر وجهات التعليم ومؤسسات الخدمات والقيام على المرافق العامة.

واستقلال إدارة الوقف عن الدولة، واحتمال انفصالها عن جهة البر التي يصرف الريع إليها، هذان الأمران يمكن أن يؤديا معاً إلى احتمال انفصال مالية الوقف عن الغرض المصروف عليه، ولكن العاصم من هذا الانحراف يرد من أن نظام الوقف مرتبط بالمرجعية الشرعية التي تشكل تكويناً شرعياً وأخلاقياً ضاغطاً، وترجع أحكامه عند المنازعة في أمر ما إلى الشرعية الإسلامية، ويقوم القضاء من خلال هذه المرجعية بحسم النزاع. وهنا نلاحظ أن «الفكرة المجردة»

التي أشار إليها مالك بن نبي ذات دور في توفير القدر المطلوب من ضمان عدم الانحراف أو ضمان العودة للاستقامة؛ لأن الجماعة هنا بما تحمل من مثل وقيم وقدرة على الضغط القيمي والأخلاقي تصير من عناصر الحماية، وتكمل بذلك دور القضاء في الرد إلى الاستقامة.

وإن الدراسات التي أعدت عن الدور السياسي والاجتماعي للأوقاف في مصر في فترات متباعدة، هذه الدراسات كفتنا مئونة الاستطراد في تفاصيل هذا الأمر. ومن أهم الدراسات رسالة د. إبراهيم البيومي غانم عن الأوقاف والسياسة في مصر عن القرنين الأخيرين التاسع عشر والعشرين، ومن قبلها دراسة د. محمد محمد أمين عن الأوقاف والحياة الاجتماعية في مصر عن الفترة من 1250 إلى 1517 في العهد المملوكي، وكذلك دراسة د. محمد عفيفي عن الأوقاف والحياة الاقتصادية في مصر في العصر العثماني، وغير ذلك مما أعدت له الندوات والرسائل العلمية.

ومن كل هذه الدراسات نتبين الدور الذي قامت به الأوقاف في تمويل ما نسميه الآن «قطاع الخدمات»؛ مثل: التعليم والصحة وإنشاء وإدارة المرافق المحلية، وإعانة المحتاجين مما يفيد تقرير نوع من «الضمان الاجتماعي» حسب التعبيرات المستخدمة الآن، وكل ذلك يتعلق بأمرين أساسيين:

أولهما: جل ما يتعلق بالتعليم والثقافة والتوارث الفكري والعلمي، كان مما يمول عن طريق الأوقاف، يدخل في ذلك الوقف على الأزهر وعلى المدارس والكتاتيب وعلى المساجد والزوايا وعلى طلبة العلم والإنفاق عليهم بما يشبه المنح الدراسية. وأنتج هذا المورد من التمويل المستقل قدرًا مهمًا من الاستقلال المؤسسي لمؤسسات التعليم ومؤسسات التشكيل الثقافي؛ ومن هنا توافر لهذه المؤسسات إمكان الحفاظ على نمط من التعليم مستقر ومتنظم من المواد

المدرسة، والبعد عن الأهواء السياسية وتردداتها العالية وتغيراتها الجامحة التي كان يمكن أن تدمر البنية الأساسية لنظم التعليم وقيمه وأصوله.

وإن ارتباط التعليم بالدولة وهي مؤسسة سياسية إنما يلقي بالعملية التعليمية في بؤرة الصراع السياسي بين نظام قائم ونظام بائد. ويكفي الآن أن نقارن بين مناهج تعليم التاريخ في مدارسنا عبر تغير النظم السياسية من نهايات القرن التاسع عشر إلى الآن، وما يراود مثلاً من تعديل مناهج دراسة التاريخ واللغة بمناسبة عقد معاهدة للصلح مع إسرائيل! ومن جهة أخرى، فإن الاستقلالية المالية للعملية التعليمية، وما أدت إليه من كف بعض أثر نفوذ الدولة السياسي عليها، كف من بعد قدرًا من الاستقلالية أو تهيؤ الاستقلال لدى الباحثين والمفتين، مما جعل مؤسسة الإفتاء بعيدة بُعدًا نسبيًا عن الضغوط السياسية المباشرة لصراعات الحكم وتقلباته.

والأمرا الآخر: يتعلق بقدر الاستقلالية الذي تميزت به إدارة الشئون المرفقية على المستوى المحلي. وأقصد بالمستوى المحلي المستوى غير المركزي، سواء كان إقليميًا جغرافيًا يتعلق بقرى أو محافظات أو نواح، أو كان يتعلق بما يعرف في مصطلحنا الحديث بالتخصص النوعي، سواء كان معيار التنوع فيه معيارًا قراييًا أو معيارًا مهنيًا أو مذهبيًا أو غير ذلك. وهذا التمويل المستقل لأي من وحدات الانتماء الفرعية في الجماعة، ولدى أي من هذه الوحدات قدرًا من إمكانية الاستقلال النسبي والتعبير عن الإرادة المحلية في إدارة الشئون الذاتية لهذه الوحدة، وهذه الاستقلالية حدثت من الجهد البيروقراطي للدولة المركزية، كما أوجدت نوعًا من التوازن، كما أنها تستبقي لدى أي من وحدات الانتماء الفرعي مشاعر التوحد والاندراج في هذه الجماعة الأصغر.

ويراعى في هذا الشأن أن الوقف على مدى التاريخ الإسلامي، كان هو المؤسسة شبه الوحيدة -بعد الدولة- أو كان من المؤسسات القليلة التي انكفل

لها قدر من الثبات والاستمرار بما يجاوز الحياة الفردية للناس في المجتمع. وكان هذا الاستقرار أو الاستمرار لازماً لضمان ثبات الإنفاق على وجوه من النشاط الاجتماعي طويل المدى، مثل التعليم الذي يحتاج تكوين الفرد الواحد فيه مدة تتراوح بين السنوات الخمس عشرة، ومثل تمويل الإنفاق على مرافق تحتاج لبقائها عشرات السنين.

.. ثالثاً:

عندما تولى محمد علي حكم مصر، وبدأ مشروعه في النهوض بها نهضة عسكرية وتعليمية حديثة، كان لا بد له لكي يمكّن هذه النهضة من تحديث عناصر الإنتاج والنهوض بالاقتصاد، واستدعى ذلك أن يُحكم السيطرة على وسائل الإنتاج وأن يقبض على مصادر التمويل، وكانت الأوقاف مما سيطر عليه؛ امتلاكاً لأسباب الهيمنة في إدارة مشروع النهوض. ولكنه لم يُصِفْ نظام الوقف ولا قضى عليه. وما لبثت الأوقاف أن عادت تؤدي بعض أدوارها الاجتماعية والثقافية بعد انتهاء هذه التجربة، وكانت الأسرة المالكة من بين أهم ما تعزز بهم هذا التوجه. ويمكن الرجوع إلى تفاصيل هذا الأمر في دراسة الدكتور إبراهيم البيومي غانم.

والخاص أن بقي الوقف على حاله في معدل النمو وفي قدر الاستقلالية النسبية المتاحة له في المنشأ وفي الإدارة وفي المصارف، حتى بعد أن احتل الإنكليز مصر في سنة 1882، لم يُحدث الاستعمار البريطاني في مصر بالنسبة إلى الوقف ما أحدثه الاستعمار بعامة في الأقطار العربية الأخرى من السعي للسيطرة على الأوقاف بواسطة إدارة الدولة الخاضعة لسلطة الاحتلال الأجنبي، سواء في دول المغرب العربي أو في دول المشرق العربي، وسواء كان الاستعمار بريطانياً أو فرنسياً.

ومرجع ذلك أن التوازنات الدولية بالنسبة إلى مصر في فترة احتلالها، وكذلك الأوضاع الداخلية المصرية التي كانت تمخضت عن ثورة شعبية عسكرية هي الثورة العربية، وكذلك وجود جهاز إدارة مصري شيدت قوائمه منذ عهد محمد علي وتماسكت أوصاله، كل هذه الامتيازات أوجبت على الإنكليز الحذر الشديد، فهم دخلوا مصر باستدعاء من الخديوي حاكم البلاد، وبقوا فيها بقوتهم المادية الغالبة ولكن بسمت شكلي يتعلق بأنهم موجودون بموافقة ولي الأمر في مصر. وكان المعتمد البريطاني في مصر هو من الناحية الشكلية مجرد «قنصل»، وكان كبار المديرين الإنكليز في أجهزة الدولة المصرية مجرد مستشارين أو موظفين كبار يعينهم الخديوي أو الوزارة المصرية.

وتبلورت التوازنات بين سلطة الإنكليز الفعلية وسلطة الخديوي الشرعية، في أن ترك الإنكليز للخديوي ثلاثة مجالات لم يجوزوا لأنفسهم التدخل الصريح فيها، وهي: الأزهر، والمحاكم الشرعية، والأوقاف. ولم يحاولوا الاقتراب من أي من هذه المجالات بشكل ظاهر إلا منذ عام 1899 تقريباً بعد أن ضمنوا استقرار كافة الأوضاع السياسية لهم. ووجد سعيهم إلى الاقتراب منها بعد ذلك صعوبات كبيرة لم تسفر عن نجاح لهم في هذا الشأن، حتى قامت الحرب العالمية الأولى في عام 1914؛ لأن استتباب مركز الإنكليز مع نهايات القرن التاسع عشر صادف أيضاً بدء ظهور النهضة المصرية المقاومة للاستعمار، وذلك كله على تفاصيل ليس ثمة مجال للاستطراد فيها.

والحاصل أنه مع نهايات القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، بدأ ينطرح على الرأي العام موضوع تخلف إدارة الأوقاف وفساد بعضها، وكان ذلك في وقت ظهر فيه أثر ما أدخلته نظم الإدارة الحديثة على أجهزة الدولة وعلى التشكيلات الأهلية من تطوير وتحديث، وتمثل ذلك في مؤسسات المجتمع المدني في شكل نظم الجمعيات الخيرية والعلمية والجمعيات التعاونية في إدارة شئون الخدمات. وبقيت إدارة الوقف إدارة فردية تقليدية لا تعرف الأسلوب التمثيلي

النيابي المتجدد الذي تعرفه مجالس الإدارة، ولا تعرف نظم الإدارة الجماعية الذي تنظمه مجالس الإدارات أيضًا، ولا تعرف نظم توزيع الاختصاصات وحفظ الأوراق وأصول أعمال المحاسبة الحديثة ونظم وضع الميزانيات. وبقي نظام الإدارة الفردية بيد ناظر الوقف دون غيره، إلى أن تكثر الشكاوى من صنيعة فيعزله القاضي.

ولكنَّ طرحَ موضوع بقاء الوقف أو إدخال تعديلات هيكلية على أصل نشأته، لم يبلغ أوجه إلا في سنتي 1927 و 1928 تقريبًا. وفي هذه الفترة كان يقوم تحالف سياسي بين الخصمين؛ وهما حزب الوفد وحزب الأحرار الدستوريين، وكان من أهداف هذا التحالف تقليص سلطات الملك، ومن بين عناصر هذا التقليص تحدي سلطة الملك فيما يشرف عليه من أوقاف، وطريقة تعيين شيخ الأزهر وشيوخ المعاهد الدينية، مما كان من شأنه الملك في الأساس، وبقيت سلطات الملك عليها في عهد دستور 1923 باعتباره من «العادات المرعية» التي أشار إليها الدستور.

وإن متابعة الصحافة في ذلك الوقت، ومتابعة مضابط مجلس النواب توضحان هذه المسألة؛ إذ امتد الحديث إلى الأوقاف التي يشرف عليها الملك، ثم امتد إلى الأوقاف التي يستقل بها الأزهر، ونظر التحالف «الوفدي الدستوري» إلى استقلال الأزهر بغير عين رضا، وذلك رغبة منهم في أن يتبع الأزهر الحكومة بحسبانها التنظيم البرلماني الديمقراطي، وطالب البعض أن تنتقل تبعية الأزهر إلى وزارة المعارف العمومية. ثم امتد الأمر إلى وجوب إدخال بعض الأوقاف الكبيرة مثل «وقف الحرمين الشريفين» في ميزانية الدولة لتكون مشمولة بالإشراف البرلماني وأحزابه عليها. وصحب ذلك جدل وصخب كثير.

ثم امتد الأمر إلى المطالبة بإلغاء الوقف الأهلي (الوقف على الذرية)، ثم امتد من بعض الأقلام إلى المطالبة بإلغاء نظام الوقف من رأسه، وصاحب ذلك

حديث عن فساد إدارة الأوقاف وشذوذ مصارف الوقف وتعميم الحالات الشاذة، بمثل ما حدث في منتصف السبعينيات عند المطالبة بإلغاء نظام القطاع العام في الاقتصاد.

وكان من أهم الداعين إلى حل الأوقاف الأهلية محمد علي علوبة - أحد زعماء حزب الأحرار الدستوريين، وكان من الداعين إلى ذلك أيضًا يوسف الجندى - أحد زعماء حزب الوفد، وقدم هو وأحمد رمزي مشروع قانون لحل الأوقاف الأهلية. وكان من أهم المعارضين لهذا الموقف الشيخ محمد بخيت - المفتي السابق، والشيخ عبد الرحمن قراعة الذي كان مفتيًا وقتها.

ويهمني في هذا الحديث أن السبب السياسي المتعلق بصراعات القوى بين الملك والحركات الحزبية كان سببًا رئيسيًا في طرح موضوع إلغاء الوقف أو تحديده، وإذا كانت الدعوة إلى إلغاء الوقف اقتضت نبرتها العالية على الوقف الأهلي (الوقف على الذرية)، فإن الأوقاف كانت تتحول حتمًا إلى أن تكون وقفًا خيريًا بعد عدة أجيال؛ ولذلك كان إلغاء الوقف الأهلي مغلقًا لمعين هام، مما يتحول بعد ذلك إلى جهات الخير. وكذلك فإن هذه الدعوة عندما تنادي بشمول ميزانية الدولة لحسابات عدد من الأوقاف الكبيرة وهي أوقاف خيرية، إنما تتضمن الدعوة لإلغاء استقلالية هذه الأوقاف عن الدولة وانتهاء وضعها باعتبارها من وحدات المجتمع المدني.

ثم صدر القانون رقم 48 لسنة 1946 بتعديل بعض أحكام الوقف، وعدل النظام السائد تعديلات جوهرية، فأجاز الرجوع في الوقف وكان من قبل حسب المذهب السائد وقفًا لازماً، وجعل الوقف الأهلي على طبقتين فقط أو لمدة ستين سنة، ثم ينفك الوقف الأهلي بعدها.

فلما قامت ثورة 23 تموز/ يوليو 1952 كان من باكورة إجراءاتها وسياساتها التي تنفذها إلغاء الوقف على غير الخيرات، أي إلغاء الوقف الأهلي، صدر هذا

القانون رقم 180 في 14 أيلول/ سبتمبر 1952 بعد صدور قانون الإصلاح الزراعي برقم 178 في 9 أيلول/ سبتمبر 1952، والذي حدّد الملكية للفرد بمائتي فدان، وقرر للحكومة الاستيلاء على الأراضي الزائدة لتوزيعها على صغار الفلاحين. وخضع لقانون الإصلاح الزراعي ما آل إلى الواقفين أو المستحقين من أراضي زراعية جراء إنهاء الوقف الأهلي.

•• رابعًا:

لم تمضي سنة واحدة على صدور قانون إلغاء الوقف على غير الخيرات، حتى صدر القانون رقم 247 لسنة 1953 وقضى بأنه إذا لم يعين الواقف جهة برّ، أو إذا كان عينها ولم تكن موجودة، أو وجدت جهة برّ أولى منها، فإنه يجوز لوزير الأوقاف بموافقة مجلس الأوقاف الأعلى أن يُصرف الريع كلّهُ أو بعضه على الجهة التي يعينها دون التقيد بشرط الواقف. كما أجاز لوزير الأوقاف بالطريقة ذاتها أن يغير من شروط الواقف في إدارة الوقف الخيري. ونص القانون ذاته على أنه إذا كان الوقف على جهة برّ كان النظر عليه بحكم القانون لوزارة الأوقاف، ما لم يكن الواقف شرط النظر لنفسه فيثول النظر إلى الوزارة بعده. وألزم القانون ورثة الواقف الناظر بعد وفاته إخطار وزارة الأوقاف بوفاته وبالمستندات المتعلقة بالوقف خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الوفاة، كما ألزم بذلك واضعي اليد على حصص الخيرات، وإلا عوقب الواحد منهم بالحبس إلى ستة أشهر وبغرامة إلى مائة جنيه. واستثني من هذا الحكم وقف غير المسلم أو الوقف على جهة غير مسلمة. كما ألزم نظار الأوقاف المستقلة أو الشائعة أن يخطرُوا الوزارة بأعيان الأوقاف ومقارّها وبياناتها وإلا عوقب الواحد منهم بالحبس إلى ثلاث سنوات أو بالغرامة إلى خمسمائة جنيه، وكذلك واضعو اليد.

ولقارئ هذا القانون أن يلحظ أن الأصل الذي كان معمولاً به - فقهاً وقضاءً - أن جهة البرّ إن لم يكن عيّنها الواقف أو كان عينها ولم تعد موجودة، فإن القاضي هو من كان يعين جهة البرّ البديلة. والقانون استبدل بالقاضي وزير الأوقاف. والفرق بين الاثنين أن القاضي مستقل بنفسه لا يتبع إلا حكم الشريعة والنظر لصالح الوقف، بينما الوزير مرتبط بالحكومة منفذ لسياساتها، وأن القاضي ليس جهة سياسية بينما الوزير يمثل إرادة سياسية تتمثل في الحزب الحاكم سواء كان حزباً تغلب في الانتخابات، أو كان مؤسسة سياسية وحيدة تغلبت على كرسي الحكم، والفارق الثالث - وهو مهم في ظني - أن القاضي يتدخل في نظام أي مؤسسة أو أسلوب سيرها بشكل عارض، فهو لا يتدخل إلا إذا استدعي وكان هناك مشكلة تستدعي تدخله، ثم عندما يحسمها وفقاً لقواد الشرعية والعدالة ينصرف عنها، وهو كشأن الطبيب يتدخل في حياة من يتعامل معه في حال المرض وعند استدعائه، فإذا برئ المريض انقطع عن الطبيب سبب التدخل. ولكن الوزير (والوزارة) هو جهة إدارة وتنفيذ، فهو يمارس عمله على أية مؤسسة يتاح له التدخل في شأنها بوصفه جهة وصاية أو جهة قوامة، ويبقى له سلطان تتبع وإشراف وملاحظة؛ وبما يجعله ذا إرادة نافذة ووصاية ماضية.

والملاحظة الثانية، أن القانون سجل حالتين يعتبر التدخل في شأنها مبرراً لعدم وجود جهة البرّ المعينة أو عدم تعيينها أصلاً، ثم ذكر حالة «أو وجدت جهة برّ أولى» والوزير طبعاً هو من يحدد جهة البرّ الأولى وفقاً لتقديره، دون التزام بإرادة الواقف الذي ما وقف ماله ولا تبرع به صدقةً جارية إلا لاهتمامه بأن يرصد ريع هذا المال لمصرف بعينه.

وهذا أخطر حكم تضمنه القانون، وقد أتى مخالسة في سياق حالات أخرى، ولكنه قصد بذاته. ثم يرد بعد ذلك أن وزارة الأوقاف هي الناظر على الوقف إلا أن يكون الواقف شرط النظر لنفسه. وهكذا تجرد الواقف والوقف من أمرين:

أولهما- إرادته في تحديد جهة البرّ التي لم تَطُبْ نفسه للتبرع إلا لها، وثانيهما- إرادته في تعيين شروط من ينتظر على الوقف ويديره.

ثم جاءت الخطوة التالية بالقانون رقم 152 لسنة 1957، والذي نص على أن جميع الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البرّ العامة، تستبدل بسندات على الحكومة، وأن تتسلم هيئة الإصلاح الزراعي هذه الأراضي وتوزعها على صغار الفلاحين، وتؤدي هيئة الإصلاح الزراعي لمن له حق النظر على الوقف، وهو غالباً وزارة الأوقاف، سندات تساوي قيمة الأرض الزراعية وما عليها من منشآت ثابتة وغير ثابتة وأشجار، وتؤدي فوائد عن هذه السندات بنسبة 3 بالمئة سنوياً من قيمة السند، وتستهلك السندات على ثلاثين سنة.

ويظهر من ذلك أنه إذا كان القانون الأسبق جرد الوقف من إرادة الواقف بالنسبة إلى أغراض الوقف وتعيين جهات البرّ التي يصرف لها الربح، وبالنسبة إلى من يدير ومن يحرس أعيانه ويستخرج ريعه وينفقه في مصارفه، فإن القانون التالي جرد الوقف وإرادة الواقف من الأعيان ذاتها، وقرر الاستيلاء على الأراضي الزراعية الموقوفة.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 122 لسنة 1958 وخوّل وزارة الأوقاف إدارة أعيان الأوقاف الأهلية التي انحلت وآلت أعيانها إلى مستحقيها، متى كان هؤلاء المستحقون يقيمون خارج مصر. وأوجب على هؤلاء المستحقين الإبلاغ عن استحقاقاتهم وإلا عوقبوا بالحبس وهو لا يزيد عن ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن خمسمائة جنيه. واستثنى القانون رقم 264 لسنة 1960 أوقاف الأقباط من أيلولة النظر فيها إلى وزارة الأوقاف، وأنشأ لإدارتها هذه أوقاف الأقباط الأرثوذكس.

ثم صدر القانون رقم 44 لسنة 1962 ليكمل عمل القانون رقم 152 لسنة 1957، والقانون الأسبق آلت بموجبه الأراضي الزراعية إلى هيئة الإصلاح

الزراعي مقابل سندات، فجاء القانون اللاحق ينص على أن يجري حكم هذا الاستبدال أيضًا واستيلاء الإصلاح الزراعي بالنسبة إلى الأراضي الزراعية التي تكون موقوفة على جهات برّ خاصة، ويؤدي عنها سندات وفائدة 4 بالمئة سنويًا. أما المباني والأرض الفضاء الموقوفة على جهات برّ، فقد أوجب أن تسلم إلى المجالس المحلية تستغلها وتتصرف فيها. وبهذا تمت حلقات تصفية الأوقاف من حيث التحلل من شروط الواقفين بشأن تحديد جهات البرّ، ومن حيث تعيين النظار، ومن حيث حفظ الأعيان الموقوفة، سواء أكانت أرضًا زراعية أم مباني أم أرضًا فضاءً، وسواء كانت لجهات برّ عامة أو خاصة.

وتحول الأمر كله إلى سندات ذات فائدة، وكان من المفارقات أن نظام الوقف وهو نظام إسلامي آل إلى أن يكون أوراقًا مالية تدر فائدة يراها جمهور الفقهاء الإسلاميين مما يدخل في نطاق الربا.

والحاصل أنه منذ عام 1957 جرى توزيع قدر كبير من الأراضي الزراعية على صغار الفلاحين، فلم يعد من الممكن استرجاعه. وأنه منذ عام 1960 توزعت المباني والأراضي الفضاء على هيئات الحكم المحلي والمجالس المحلية. وكان لهذه المجالس طبقًا للقانون التصرف في هذه الأراضي، فضاع قدر كبير منها بالبيع والبناء والتخصيص لمشروعات أخرى.

والحق أنه في عام 1971 وبفضل جهود كبيرة بذلها د. عبد العزيز كامل وزير الأوقاف وقتها، أمكن إصدار القانون رقم 80 لسنة 1971، وأنشأ هذا القانون هيئة الأوقاف المصرية وناط بها استثمار أعيان الأوقاف وإدارتها إلا ما آل إلى هيئة الإصلاح الزراعي من أراض زراعية وما آل إلى هيئة الأقباط الأرثوذكس، وإلا ما كان النظر عليه مشروطًا للواقف أو إلى ورثته من الطبقة الأولى. أما غير ذلك فقد نقل إلى هيئة الأوقاف المصرية الاختصاصات بشأنه التي كانت نيّطت بلجنة

شئون الأوقاف وبالمجالس المحلية، وصارت الهيئة نائباً عن الوزير في الإدارة والاستثمار والتصرف.

وكان من فضائل هذا القانون أن أمكن تجميع ما كان لا يزال باقياً من أعيان الأوقاف التي تناثرت من قبل أشلاء، فعادت إلى جهة تنظر في إدارتها واستثمارها باعتبارها أعياناً موقوفة. ولكن من جهة أخرى، بقيت هذه الأعيان مستولى عليها من جانب الحكومة إسقاطاً لشروط الواقفين وإهداراً لها من حيث تحديد المصارف وتعيين جهات البر، ومن حيث اختيار النظار وتحديد شرائط توليهم أمانة النظر وفقاً لشروط الواقف.

كان نظام الوقف مبنياً على أركان من أهمها ومن دعوماتها: أن شرط الواقف هو كنص الشارع يتعين الالتزام به، بل إن من الفقهاء من أوجب فهمه وتحديد دلالات عباراته وفقاً لما تتحدد به دلالات العبارات التشريعية. إلى هذا الحد كان الالتزام والاعتبار بإرادة الواقف. ولعل هذا الالتزام هو من أهم ما شجع الناس على الوقف الخيري، أوقافاً كاملة كان أو حصّة استحقاق في أوقاف أهلية أو مرتبات دائمة. فما كان يجول بخاطر الواقف أن إرادته وشروطه لن تتبع ولن يعمل بها ولن يلتزم. فلما ضاعت هذه الثقة انصرف ذوو القدرة عن الوقف.

ومن ثم فإنه في النصف الأخير من القرن العشرين ضمّرت مؤسسة الوقف في مصر، بإلغاء الأوقاف الأهلية التي كانت على الذرية والتي كانت ستؤول أعيانها بعد انقضاء الذرية إلى جهات الخير، وبضم الأوقاف التي كانت على جهات برّ عامة إلى وزارة الأوقاف واندماجها في الإدارة المركزية للحكومة، وبانصراف الناس عن الوقف من جديد.

والحق أن ضمور نظام الوقف بوصفه من مؤسسات المجتمع المدني، قد جاء في سياق من ضمور مؤسسات المجتمع المدني كافة، لحساب دعم سلطة الدولة المركزية وشمول نشاطها الغالب مما كانت تقوم به المؤسسات الأهلية وشمول

سيطرتها ورقابتها كل أوجه النشاط الأهلي. وهي عملية تاريخية إن كانت تصاعدت من منتصف القرن العشرين على نحو سريع وفعال، فهي قد بدأت من قبل ذلك بنحو قرن من الزمان.

وذلك سواء بالنسبة إلى المؤسسات الأهلية التقليدية مثل الوقف ومثل نقابات الحرف والطوائف ومثل الطرق الصوفية، أو بالنسبة إلى المؤسسات الأهلية الحديثة مثل الجمعيات ونقابات العمال والمهن والجمعيات التعاونية التي نشأت تبعاً بقدر من التحرر النسبي من وصاية الإدارة المركزية للدولة، ثم قويت هذه الوصاية عليها تبعاً.

لا يتسع المجال لسرد مظاهر ذبول مؤسسات المجتمع المدني التقليدية والحديثة، لحساب سلطة الدولة المركزية، وعلى مدى زمني ممتد منذ نشأت الدولة الحديثة وسارت في طريق النمو على حساب تلك المؤسسات الأهلية. وقد كنت أفردت لذلك بعضاً من الدراسات السابقة. ولكن ما أريد أن أشير إليه هنا أن ضمور نظام الوقف يمكن أن ينظر إليه في هذا السياق التاريخي من ضمور تلك المؤسسات الأهلية بعامة، وأن إنعاشه من بعد لن يكون إلا في إطار الإنعاش العام لهيئات المجتمع المدني ومؤسساته.

•• خامساً:

قد لا أوفي الموضوع -بالنسبة إلى السودان- حقه لعدم كفاية ما وجدته من الدراسات التي تتعلق بالوقف ومؤسسات المجتمع المدني في السودان، وقد لا يكون سعبي كافياً في هذا الشأن.

ولكن ثمة حقيقة أستطيع أن أثبتها بقدر من اليقين لا بأس به؛ وهو أن الباحث في التاريخ المصري والتاريخ السوداني يلحظ فرقاً كبيراً في ناحية مهمة تمس موضوع هذه الورقة. كلا البلدين فيه «الدولة» وفيه «الجماعة» بطبيعة

الحال، ولكن لا يمكن لباحث ولا لمعايش أن يتصور مصر بغير دولتها بحسبانها الحقيقة الحاكمة، كما لا يمكن لباحث ولا لمعايش أن يتصور السودان بغير جماعته الشعبية، وأساس وحدة مصر هو الدولة وأساس وحدة السودان هو جماعته الشعبية.

وهذا الفارق ما يلبث أن يُلقى بظلاله على العلاقة بين البلدين، وهو في ظني كان يمثل العائق الرئيسي لوحدة البلدين في السنوات الأولى من الخمسينيات، عندما قامت ثورة 23 تموز/ يوليو سنة 1952 بمصر، وعندما عقدت اتفاقية السودان في 1953 واستقل السودان في 1956. في هذه المرحلة أمكن لمصر أن تدير سياسة وطنية للاستقلال والنهوض رغم إلغائها التعددية الحزبية والأهلية. بينما السودان كانت قواه الوطنية في جماعته الأهلية أطرًا سياسية وجماعات شعبية، دون الدولة التي كانت في أيدي الإنكليز ومن والاهم في الفترة السابقة.

ومن ثم فإن المناخ السياسي الاجتماعي بالسودان هو أكثر ملائمة لاستتباب مؤسسات المجتمع المدني بأشكالها التقليدية والحديثة مثل جماعات الأنصار، وبطرقه الصوفية وبقبائله وعشائره وكثريته وتعددته الثقافي والعرقي والإقليمي واتحاداته العمالية ونوادي الخريجين والأحزاب.

والتوازن في السودان إن اختل فيكون بسبب الإفراط في نفوذ جهات المجتمع المدني على حساب نفوذ الدولة المركزية وأجهزتها. بينما التوازن في مصر إن اختل فيكون بسبب الإفراط في نفوذ واحدة الدولة المركزية على حساب نفوذ جهات المجتمع المدني.

والوقف - كما سبقت الإشارة - هو من مؤسسات المجتمع المدني، وهو المؤسسة التي تشكل المصدر الرئيسي لتمويل الأنشطة الأهلية بما لديها من

موارد ثابتة ومستقرة وبها تكفله من استقلال مالي لهذه الوجوه من الأنشطة الاجتماعية.

لذلك نلاحظ أن نشأة الأوقاف في السودان ظهرت في الإطار الاجتماعي القبلي، وخاصة في بلاد النوبة وبين الدناقلة، وظهرت أوقاف على المساجد والكتاتيب والخلاوي، ووجدت الأوقاف تشجيعاً في عهد الدولة المهدية من عام 1885 إلى عام 1898 بما كانت ترصده الدولة من عائدات أعيان محددة.

ومع الحكم الثنائي، الذي كان إنكليزياً بحثاً في مضمونه، وإنكليزياً مصرياً في شكله الرسمي والذي امتد من سنة 1899 إلى سنة 1956، لحق الوقف بعض من التنظيم في إطار المحاكم الشرعية التي كان يرأسها قاضي قضاة السودان، وكان يعين من مصر، وهو إشراف لا يعدو سلطات القاضي الولاية والقضائية في تسجيل الإشهاد بالوقف وفي حسم ما يثور من منازعات. ومع قيام هذا التنظيم فقد عرف قيام الأوقاف بطريقة أهلية وبغير تسجيل بالمحاكم.

ومع نمو أجهزة الدولة المركزية في الفترة التالية على استقلال السودان، بدأ يظهر نفوذ الدولة بالنسبة إلى الأوقاف. فصدر في كانون الأول/ ديسمبر سنة 1970 قانون الوقف الخيري وأنشئ مجلس أعلى لإدارة الأوقاف الخيرية يتبع وزارة الشباب والرياضة والشئون الاجتماعية والشئون الدينية، ولم يكن للوزير سلطة فعلية على الأوقاف، ومنح الوزير سلطات تتعلق بتطوير الأوقاف اقتصادياً واستغلال عوائدها لخدمة المجتمع وغير ذلك. ومنحت الوزارة سلطات تتعلق بتعيين النظار.

وفي سنة 1980 صدر قانون الشئون الدينية والأوقاف، وقد أكد على سلطات مجلس إدارة الأوقاف في استثمار أموال الوقف وتنميتها، ثم صدر قانون 1986 عن هيئة الأوقاف الإسلامية ومكن لها من الصلاحيات في هذا الشأن، ثم صدر

قانون أخير للأوقاف في سنة 1996 ومكن هيئة الأوقاف من أن تكون ناظرًا على جميع الأوقاف وأن يكون لها إبدال أعيان الوقف واستبدالها.

ومن ثم آل الأمر في السودان أيضًا إلى نوع من الهيمنة للحكومة المركزية على الأوقاف بحسبانها من تنظيمات المجتمع المدني التي صارت إلى الاندماج في سلطة الدولة من خلال الإدارة والهيمنة على الأموال واستبدالها، والهيمنة على مصارف الوقف.

تقاربت النتائج التاريخية رغم اختلاف المسار السابق، وجاء التقارب بجامع هيمنة الدولة المركزية حيثما تقوى أو تكون قوية على غيرها من مؤسسات المجتمع المدني. وهذا المسار بتنوعاته وبما آل إليه من مصير واحد يشكل واحدة من أهم المعضلات التي تواجهنا في إدارتنا للمجتمعات العربية مستقبلاً، إدارة تنطوي على الرشد والديمقراطية.

لا شك في أن الدولة المركزية التي تشخص الجماعة السياسية في أي من بلادنا تكون قوتها ضماً للأمن القومي لهذا البلد ولما يحميه من مقدرات الجماعة السياسية التي تشخصها هذه الدولة. ولكن المعضلة المعنية هي أن الدولة المركزية تجنح إلى أن تكون المؤسسة الوحيدة في المجتمع بغير دور تقوم به مؤسسات المجتمع المدني.

هناك ما يتعلق بوجوب تطوير مؤسسات الوقف من حيث نظم إدارتها الداخلية، والنظارة بوصفها أسلوباً فردياً في الإدارة لم تعد تصلح إلا في المشروعات الفردية الصغيرة. وأساليب جعل النظارة عن طريق مجالس للإدارة تنص حجج الوقف الجديدة على طريقة تشكيلها وأن تكون مجالس تختار دورياً لمدة محددة، هذا الأسلوب يمكن الاستفادة منه. ونظم الإدارة الحديثة المعتمدة على الميزانيات ومراقبة الحسابات للإيرادات والمصروفات وغير ذلك، يمكن

الاستفادة منه ليواكب نظامُ الوقف أساليبَ الإدارة الحديثة للمشروعات القائمة في كل من مجالات الاقتصاد والأنشطة الاجتماعية.

إنما المشكلة أساسًا تكمن في كيف يتوافر للمجتمعات لدينا إمكانيات إقامة مؤسسات للمجتمع المدني ذات استقلال نسبي في إدارتها لشئونها الذاتية عن الإدارة القابضة للدولة المركزية.

فتحن أمام مشكلة أعم من مشكلة الوقف، إنها مشكلة المجتمع المدني بكل تكويناته وتشخيصاته لوحدات الانتماء الفرعية ومشكلة إمكان إنعاش هذه التكوينات.

والوقف واحد من هذه التكوينات ينمو وينتفش معها، وهو ضمان لاستقلالها المادي وهي ضمان لبقائه باعتبار احتياجها لهذا التكوين الضامن لتمويل مستقر وثابت ومستقل عن الخارج.



جهاز الدولة وإدارة الحكم في مصر المعاصرة

بنظراته القانونية العميقة، وبحسه التاريخي والثقافي بالسياسة وأوضاعها، يوضح لنا الكاتب مفهوم جهاز الدولة وعلاقته بالرأي العام المصري وبالقوى والجماعات الشعبية المتعددة، وأسلوب تشكيل هذا الجهاز، وأسلوب عمله ونشاطه مستعرضاً نظام المعلومات التي تجري في داخله، وكيفية اتخاذ القرارات وطرق تنفيذها، ومدى تفاعله مع التشكيلات الشعبية والاجتماعية. تُرى ما مدى احتياج الدولة المصرية، على تتابع عصورها، إلى جهاز الدولة لا ليحفظها فقط من عدوان الخارج، بل ليقوم على حفظ التوازن بين جماعاتها وتكويناتها وإدارة الشئون المعيشية لشعبها؟ وهل تكوّن جهاز الدولة بوصفه جهاز إدارة للشأن السياسي فقط أم لخدمة الجماعة الوطنية التي نشأت الدولة على أساسها؟

الناشر



Bibliotheca Alexandrina



1240565

للطلب والاستفسار اتصل على

16766

www.nahdetmisr.com
or page/nahdet misr group

